

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inhoudsopgave

Algemeen deel	1
Inhoudsopgave.....	1
1. Inleiding	2
2. Achtergrond	2
2.1 Pandemische paraatheid	2
2.2 Aanpassing van de Wpg in tranches	3
2.3 Voorgeschiedenis en systematiek bestrijding covid-19	3
2.4 Relatie met het traject modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht	5
3. Hoofdpijnen.....	5
3.1 Doelen van het wetsvoorstel	5
3.2 Grondslagen maatregelen om ziekten met pandemisch potentieel te bestrijden	6
3.4 Parlementaire betrokkenheid	12
3.5 Toepassing in Caribisch Nederland	16
4. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's	17
4.1 Bevoegdheden burgemeester ten opzichte van landelijke regelgeving	17
4.2 Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur	19
4.3 Bevoegdheden voorzitter van de veiligheidsregio.....	19
5. Verhouding tot grond- en mensenrechten en andere regelgeving	19
5.1 Recht op gezondheidszorg en bescherming van de volksgezondheid	20
5.2 Noodzakelijkheid en proportionaliteit	21
5.3 Persoonlijke levenssfeer	22
5.4 Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging	23
5.5 Vrijheid van verplaatsing	24
5.6 Eigendomsrecht.....	25
5.7. (Leeftijds)differentiatie	25
5.8. Kinderrechten	25
5.9. Rechten van personen met een handicap	26
6. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming	26
6.1. Toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering (handhaving)	26
6.2. Rechtsbescherming	29
7. Administratieve lasten.....	30
8. Financiële gevolgen	30
9. Consultatie	30
10. Ondertekening	30
Artikelsgewijze toelichting	31

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel is de eerste tranche van de aanpassing van de Wet publieke gezondheid (Wpg) voor een versterkte pandemische paraatheid (hierna: Eerste tranche aanpassing Wpg). Het voorstel creëert een structureel wettelijk kader voor de bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel, waarbij de betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal en de bescherming van grondrechten wettelijk is verankerd. Daarbij is een balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie en waarborgen voor de bescherming van grondrechten.

De covid-19-epidemie heeft geleid tot een zeer omvangrijke en langdurige crisis in Nederland. Dit heeft veel inzet van de bij de infectieziektebestrijding betrokken partijen gevraagd. Deze crisis heeft laten zien dat Nederland goed voorbereid moet zijn op pandemieën die een dreiging vormen voor de volksgezondheid en dat onder andere verbeteringen in de infrastructuur van infectieziektebestrijding noodzakelijk zijn. Hiertoe is een beleidsagenda, gericht op de pandemische paraatheid van de zorg en infectieziektebestrijding, opgesteld.¹ Onderdeel van deze beleidsagenda is aanpassing van de Wpg voor een effectievere bestrijding van toekomstige pandemieën. De hoofdlijnen van deze aanpassing zouden eind 2022 gedeeld worden met beide Kamers, zodat de uitkomsten van een aantal onderzoeken meegenomen kunnen worden. Ondertussen wordt stapsgewijs al gewerkt aan een aantal benodigde aanpassingen.

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) van 20 april 2022, met het oog op de destijds voorgenomen zesde verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm), is besloten om de Wpg in tranches aan te passen.² De Afdeling heeft begrip voor het voorstel tot verlenging van de Twm, mits concreet zicht wordt geboden op een permanente wettelijke voorziening op de korte termijn inclusief een planning daarvoor. Dit wettelijk kader moet, zo adviseert de Afdeling, een structurele grondslag bieden voor beperkende maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bestrijding van een pandemie. Ook geeft de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden.

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan motie Hijink³ en motie Tielen⁴. Motie Hijink verzoekt de regering met een wetsvoorstel te komen voor aanpassing van de Wpg, zodat deze wet helderheid en duidelijkheid biedt qua bevoegdheden voor bestrijding van epidemieën en ziektes die langer duren en waarbij ingrijpende maatregelen in de samenleving noodzakelijk zijn. Onderdeel van deze motie is tevens dat bij het bestrijden van dergelijke epidemieën zo veel als mogelijk gehandeld kan worden in overeenstemming met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, het zo min mogelijk inperken van grondrechten en het respecteren van het politieke primaat van het parlement. In motie Tielen wordt de regering onder andere verzocht om voor 1 september 2022 een wetsvoorstel naar de Kamer toe te sturen. De eerste tranche aanpassing Wpg zal daarom voorzien in bevoegdheidsgrondslagen voor het nemen van collectieve maatregelen voor de aanpak van A-ziekten met pandemisch potentieel. De verspreiding van de infectie met een dergelijke ziekte levert een gevaar op voor de volksgezondheid. Het is dan zaak om snel te kunnen handelen en maatregelen te nemen om de verspreiding te voorkomen.

2. Achtergrond

2.1 *Pandemische paraatheid*

Het kabinet investeert structureel in een versterkte pandemische paraatheid, waarbij wordt ingezet op slagvaardigheid en wendbaarheid om te kunnen anticiperen op verschillende scenario's. Hierbij is het van belang om de benodigde infrastructuur en voorbereidingen, zowel kwalitatief als kwantitatief, voldoende beschikbaar en gereed te hebben. Ook moeten we ons voorbereiden op verschillende fasen in een pandemie, die verschillende eisen stellen aan de aanpak en mate van inzet en paraatheid. In de beleidsagenda pandemische paraatheid zijn de eerste lijnen geschetst voor de visie op een versterkte pandemische paraatheid van de zorg en infectieziektebestrijding.⁵

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

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022 (W13.22.0059/III), Bijlage bij Kamerstuk 25295, nr. 1838.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35526, nr. 45.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 11.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1836.

Vertrekpunt voor de deze beleidsagenda is de opdracht uit het coalitieakkoord en de daaruit voortvloeiende afspraken.

Een pandemie kan verschillende vormen en gedaanten aannemen. Kenmerkend is dat het gaat om een infectieziekte, met een grote omvang, die breed om zich heen grijpt en zich niet door landsgrenzen laat tegen houden. Daarbij weet het kabinet dat het reëel is dat een volgende pandemie zal komen, het is alleen niet zeker wanneer en hoe groot de impact zal zijn. Een visie en strategie voor de lange termijn die voorziet in denkbare scenario's is daarom nodig.

Het kabinet clustert de aanpak in drie grote beleidsopgaven, waarop in het kader van pandemische paraatheid plannen tot versterking worden gemaakt. De eerste beleidsopgave is de versterking van de publieke gezondheidszorg en infectieziektebestrijding. Voor een slagvaardige bestrijding van een pandemie zijn beide cruciaal. In het rapport van het Verwey-Jonker Instituut⁶ is onder andere aandacht gevraagd voor versterking van de capaciteit bij de GGD'en, een structuur om snel op te kunnen schalen, betere sturingsmogelijkheden om effectief en eenduidig landelijke regie te kunnen voeren en meer regie en samenwerking in een complex en gefragmenteerd zorglandschap. De tweede beleidsopgave is gericht op een goed voorbereide zorg, die wendbaar en opschaalbaar is tijdens een uitbraak van een ziekte met pandemische potentieel. Het kabinet zet stappen in de crisisbestendigheid van ons zorglandschap. De derde beleidsopgave zijn onderdelen in de zorgketen voor medische producten, die tijdens de covid-19-pandemie kwetsbaar zijn gebleken voor verstoringen als gevolg van de pandemie (logistieke blokkades, verhoogde vraag, verstoorde productie).

2.2 *Aanpassing van de Wpg in tranches*

De onderhavige Eerste tranche aanpassing Wpg is gericht op het creëren van bevoegdheidsgrondslagen voor de ministers van VWS en BZK om maatregelen te kunnen treffen bij infectieziekten met pandemisch potentieel. De Tweede tranche zal betrekking hebben op de Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding (LFI). De LFI is een landelijke crisisorganisatie die, namens de minister van VWS en samen met de GGD'en, zich gaat bezighouden met de voorbereiding op een toekomstige pandemie en de operationele aansturing van grootschalige infectieziektebestrijding ten tijde van een crisis op zich zal nemen. De Tweede tranche aanpassing Wpg ziet onder meer op een scherpere verdeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden en mogelijkheden voor centrale sturing in tijden van crisis, waarbij de aansluiting op de GGD'en goed geborgd is. De aanpassing van de LFI is ook relevant wanneer er geen crisis is, de zogenaamde koude fase. In deze fase blijft de aansturing via de bestaande decentrale structuur plaatsvinden. Gedurende de voorbereidingsfase zal wel centrale kaderstelling plaatsvinden. Deze kaderstelling en de benodigde financiering zal de komende tijd worden onderzocht, in nauw overleg met betrokken partners.

Naast de aanpassingen van de Wpg die zijn voorzien in de Eerste en Tweede tranche aanpassing Wpg zijn er mogelijk nog andere thema's, die in de toekomst om aanpassing van de Wpg of andere wetgeving vragen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan sturing in de zorg. De covid-19-pandemie heeft namelijk tot veel nieuwe vormen van samenwerking en instrumentarium in de zorg geleid die het kabinet voornemens is om ook voor de toekomst te behouden. Ook kunnen ontwikkelingen op het terrein van ICT en data-en-informatiemanagement een wijziging van de Wpg vergen. De juiste informatie op het juiste moment (elektronisch) beschikbaar hebben, draagt bij aan het effectief bestrijden van een ziekte met pandemisch potentieel.

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

2.3 *Voorgeschiedenis en systematiek bestrijding covid-19*

Het belang om collectieve maatregelen te kunnen treffen in het geval zich een ziekte met pandemisch potentieel voordoet, is gebleken uit de covid-19-pandemie. Bij aanvang van de coronacrisis lag de juridische basis van de maatregelen ter bestrijding van het virus voornamelijk in de in 2008 tot stand gekomen Wpg.⁷ In de Wpg zijn onder meer regels gesteld over de taakverdeling in de publieke gezondheidszorg, de wijze van infectieziektebestrijding en de

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1297.

⁷ Stb. 2008, 460.

meldingsplicht bij besmetting met bepaalde aangemerkte infectieziekten. Met de Wpg zijn in 2008 alle bepalingen over infectieziektebestrijding in één wet geplaatst. De Wet collectieve preventie volksgezondheid, de Infectieziektenwet en de Quarantainewet zijn vervolgens ingetrokken.

Op 28 januari 2020 is covid-19, op advies van het Outbreak Management Team (OMT), aangemerkt als infectieziekte behorend tot groep A en zijn alle bepalingen van de Wpg die gelden voor deze infectieziekten van toepassing verklaard op de bestrijding van de epidemie van het virus.⁸ Met het aanmerken van covid-19 kreeg de minister van VWS de leiding over de bestrijding van de epidemie. De voorzitter van de veiligheidsregio diende zorg te dragen voor die bestrijding.⁹ De minister van VWS is bevoegd de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht te geven hoe de bestrijding ter hand te nemen (artikel 7, eerste lid, Wpg), waarbij hij de voorzitters kan opdragen om bepaalde maatregelen te nemen of (nog) niet te nemen. De voorzitters van de veiligheidsregio's beschikten daarbij, naast hun bevoegdheden op het terrein van de openbare orde, over een aantal bevoegdheden uit hoofdstuk V, paragraaf 3 en paragraaf 5, Wpg, waaronder het in isolatie plaatsen van personen en het treffen van verschillende maatregelen die zijn gericht op onder meer gebouwen en (lucht)havens.

Gezien de noodzaak om maatregelen te treffen om covid-19 te bestrijden, zijn tussen 13 maart 2020 en 1 december 2020 aan de voorzitters van de veiligheidsregio's verschillende opdrachten gegeven om maatregelen te treffen om verspreiding van het virus tegen te gaan.¹⁰ Die voorzitters hebben ter uitvoering van deze opdrachten onder meer noodverordeningen vastgesteld. De noodverordeningen die daarvoor de basis vormden, zijn uit het oogpunt van democratische legitimatie voor de langere termijn minder geschikt dan een wet die is vastgesteld door de regering en het parlement. Het kabinet besloot daarom te voorzien in een aanvullend wettelijk instrumentarium, en berichtte de TK hierover bij brief van 1 mei 2020.¹¹ Voor noodzakelijke beperkende maatregelen was een steviger juridisch fundament nodig, zoals ook de Afdeling heeft opgemerkt in haar voorlichting aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie-Van der Staaij/Jetten.¹² Tegen die achtergrond is op 1 december 2020, ter vervanging van de noodverordeningen, de Twm tot stand gekomen.¹³

De Twm was specifiek gericht op het bestrijden van covid-19. Deze wet was tijdelijk, zodat de grondslagen waarmee beperkende maatregelen getroffen kunnen worden niet langer dan noodzakelijk van kracht zouden blijven. De Twm bevatte onder meer grondslagen om maatregelen te treffen ten aanzien van het houden van een veilige afstand, het treffen van hygiëne maatregelen, het beperken van groepsvorming en het stellen van voorwaarden aan de openstelling van bepaalde plaatsen (zoals publieke plaatsen, evenementen, het onderwijs en de kinderopvang). De Twm is in 2021 op een aantal punten aangevuld. Zo zijn grondslagen gecreëerd waarmee regels gesteld kunnen worden over het gebruik van personenvervoer¹⁴, het instellen van een avondklok¹⁵, het gebruik van coronatoegangsbewijzen¹⁶ en quarantaine na gebruik van het internationaal personenvervoer¹⁷.

De maatregelen die zijn getroffen op basis van de Twm werden, behoudens de veilige afstandsnorm, getroffen bij ministeriële regeling, namelijk de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm).¹⁸ Een dergelijke ministeriële regeling kon niet eerder worden vastgesteld dan een week nadat het ontwerp van die regeling was voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Indien de Tweede Kamer binnen die week besloot niet in te stemmen met de regeling dan kon deze niet worden vastgesteld. Indien sprake was spoed kon een regeling onverwijld in werking treden. In

⁸ Regeling 2019-nCoV (*Stcrt.* 2020, 6800), vastgesteld door de minister voor MZS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Deze regeling is geïncorporeerd in de Wet publieke gezondheid bij Wet van 23 februari 2022 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid tot incorporatie van de Regeling 2019-nCoV (*Stb.* 2022, 92).

⁹ Artikelen 7, eerste lid, en 6, vierde lid, Wpg

¹⁰ Artikel 7, eerste lid, Wpg.

¹¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 VI nr. 124.

¹² *Kamerstukken II* 2019/20, 35 526, nr. 3., p. 2.

¹³ *Stb.* 2020, 441.

¹⁴ *Stb.* 2021, 3.

¹⁵ *Stb.* 2021, 85.

¹⁶ *Stb.* 2021, 240, *Stb.* 2021, 292 en *Stb.* 2021, 585.

¹⁷ *Stb.* 2021, 242.

¹⁸ *Stcrt.* 2020, 62031.

dat geval werd de regeling eveneens een week voorgelegd aan beide Kamers. Indien de Tweede Kamer niet instemde met de regeling verviel die regeling alsnog van rechtswege. Anders dan de overige maatregelen werd de veilige afstand niet vastgesteld in de Trm, maar in het Tijdelijke besluit veilige afstand.¹⁹

De Twm was van toepassing in Europees en Caribisch Nederland. De feitelijke situatie in Caribisch Nederland verschilt evenwel van die van Europees Nederland, ook per eiland zijn er verschillen. Dit komt onder andere door de medische beperkingen en kleinschaligheid van Caribisch Nederland en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van het zorgsysteem. De epidemiologische situatie kan eveneens anders zijn. Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland of tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba was daarom noodzakelijk. Voor de verschillende eilanden werden daarom, bij een ministeriële regeling gericht op het desbetreffende eiland, maatregelen getroffen.²⁰

De werkingsduur van de Twm is door de regering verschillende malen verlengd.²¹ De Eerste Kamer heeft op 17 mei 2022 besloten niet in te stemmen met de vijfde verlenging. De Twm, Trm en het Tijdelijke besluit veilige afstand zijn daardoor op 20 mei 2022 van rechtswege komen te vervallen. Nu de Twm is komen te vervallen, zijn de grondslagen waarmee maatregelen getroffen kunnen worden om covid-19 te bestrijden verdwenen.

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

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

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

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

3. Hoofdpijnen

3.1 Doelen van het wetsvoorstel

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is het creëren van een adequaat wettelijk instrumentarium om ten behoeve van de volksgezondheid collectieve maatregelen te kunnen treffen bij een infectieziekte met pandemisch potentieel. De covid-19-pandemie van de afgelopen jaren heeft ons

¹⁹ *Stb.* 2020, 474.

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

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

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

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

geleerd dat in de Wpg geen directe bevoegdheden voor de minister van VWS zijn opgenomen om deze collectieve maatregelen te kunnen treffen.

Parlementaire betrokkenheid is een tweede doel van dit wetsvoorstel. Het treffen van collectieve maatregelen ter bestrijding van een virus kan beperkingen van grondrechten met zich meebrengen en heeft een grote impact op de samenleving. Het is daarom van belang dat het parlement betrokken wordt bij de totstandkoming van dergelijke maatregelen. Op de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid is vormgegeven wordt dieper ingegaan in paragraaf 3.4. Dit krijgt allereerst vorm via de betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever bij de vaststelling van deze wet. Naar het oordeel van de regering wordt met dit wetsvoorstel een balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie en waarborgen voor de bescherming van grondrechten. Hiermee wordt aangesloten bij de verwachting, zoals eerder uitgesproken in de beleidsagenda Pandemische paraatheid, dat deze versterkingen van de publieke gezondheid en infectieziektebestrijding resulteren in een aanpassing van de Wpg.

Tot slot heeft dit wetsvoorstel tot doel om de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk te beperken in het geval collectieve maatregelen getroffen moeten worden. Het treffen van maatregelen kan immers beperkingen van grondrechten met zich meebrengen. Het onderhavige wetsvoorstel verankert daarom dat bij het nemen van maatregelen steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden afgewogen. Met dit wetsvoorstel wordt daarmee invulling gegeven aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan dergelijke beperkingen, waaronder de grondwettelijke eis dat voor de beperking van grondrechten een specifieke grondslag wordt geboden in een wet in formele zin en de toetsing van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van mogelijke maatregelen. In het wetsvoorstel zijn daarom waarborgen opgenomen om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van vergadering en betoging en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het huisrecht, te beschermen. Zo gelden bijvoorbeeld de normen over de veilige afstand en hygiënevoorschriften niet in woningen. Het is evenwel mogelijk dat dringende adviezen gelden om ook in de woning bepaalde voorzorgsmaatregelen te treffen, maar die worden gezien het belang van het huisrecht en het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van burgers niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

3.2 Grondslagen maatregelen om ziekten met pandemisch potentieel te bestrijden

3.2.1 Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel worden een aantal grondslagen gecreëerd om maatregelen te nemen ter bestrijding van ziekten met pandemisch potentieel. Deze grondslagen zijn gebaseerd op grondslagen die in de Twm waren vastgelegd om covid-19 te bestrijden. Aangezien de grondslagen voor maatregelen eerder als zodanig opgenomen zijn geweest in de Twm en daartoe zijn toegelicht, worden deze grondslagen in deze paragraaf enkel op hoofdlijnen opnieuw toegelicht. In het geval er wordt afgeweken van de wijze waarop de betreffende grondslag was opgenomen in de Twm dan wordt dit hier nader toegelicht. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op wat ziekten met pandemisch potentieel zijn, vervolgens worden de grondslagen voor het nemen van maatregelen beschreven, daarna wordt ingegaan op de wijze waarop het parlement wordt betrokken en ten slotte wordt stilgestaan bij het treffen van maatregelen ten aanzien van Caribisch Nederland.

3.2.2 Infectieziekten met pandemisch potentieel (groep A1)

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om collectieve maatregelen te treffen ter bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel of een dreiging daarvan, deze ziekten worden daartoe aangemerkt als ziekten in de nieuwe groep A1.

Momenteel zijn de infectieziekten in de Wpg ingedeeld in vier groepen, namelijk groep A, B1, B2 en C. Deze indeling is van belang omdat hieruit een meldplicht en het kunnen treffen van bepaalde maatregelen voortvloeien. Daarnaast bepaalt de indeling wie leiding geeft aan de bestrijding van de epidemie van de desbetreffende ziekte. Voor een A-groep is dat de minister van VWS en voor de overige groepen de burgemeester. Het indelen van infectieziekten in groepen kent een lange geschiedenis. Met de besmettelijke-ziektenwet uit 1928 werden infectieziekten ingedeeld in groep

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

Onder de huidige groep A vallen infectieziekten, waarbij een uitbraak een zodanige omvang aanneemt dat het maatschappelijke leven erdoor wordt ontwricht of dreigt te ontwrichten. De grote ernst van deze ziekten kan nopen tot het onverwijd nemen van maatregelen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt groep A gesplitst in groep A1 en groep A2. Op de nieuwe groep A1 zijn naast de bevoegdheden die behoren bij de huidige groep A een aantal aanvullende bevoegdheden van toepassing die zien op het kunnen treffen van collectieve maatregelen. Groep A2 neemt de plaats in van de huidige groep A.

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

Van een dergelijke infectieziekte of een dreiging daarvan is sprake indien de betreffende ziekte potentieel een dusdanige omvang heeft dat het maatschappelijke leven erdoor wordt ontwricht of dreigt te ontwrichten en indien deze ziekte of een dreiging daarvan enkel bestreden kan worden met collectieve maatregelen. Deze infectieziekten zijn ingedeeld in de nieuwe groep A1 waarop een aantal aanvullende bevoegdheden van toepassing zijn die zien op het treffen van collectieve maatregelen. Dergelijke ziekten hebben een pandemisch potentieel. Een voorbeeld van een dergelijke ziekte is covid-19. Deze ziekte was maatschappelijk ontwrichtend doordat de populatie geen immuniteit had, de ziekte zich snel verspreidde onder de bevolking en infectie met het virus zware klachten tot gevolg kon hebben. Door snelle verspreiding van het virus en de grote gevolgen van infectie met dit virus was de op het individu gerichte meld- en quarantaineplicht uit de Wpg onvoldoende om het virus te bestrijden. Zoals bleek gedurende de covid-19-epidemie kunnen voor de bestrijding van een epidemie van dergelijke ziekten, of ter afwending van een directe dreiging van een dergelijke epidemie, collectieve maatregelen noodzakelijk zijn. Ook bij een dreiging van een uitbraak van covid-19 door nieuwe varianten in het buitenland waren collectieve maatregelen noodzakelijk, zoals een test- of quarantaineplicht voor inreizigers. Op grond van dit wetsvoorstel kunnen dergelijke collectieve maatregelen onverwijd worden getroffen zodra een infectieziekte in groep A1 is geplaatst, indien dat noodzakelijk en proportioneel is.

Het RIVM of het OMT adviseren de minister van VWS over de inschaling van infectieziekten in onder meer de nieuwe groep A1. Het RIVM heeft namelijk de taak om infectieziekten te monitoren, de epidemiologische situatie te duiden en te adviseren over mogelijke maatregelen bij een uitbraak van een infectieziekte. Het RIVM kan hiertoe op eigen initiatief of op verzoek van VWS een OMT bij elkaar roepen²⁸ maar kan ook op eigen gezag adviseren. Het RIVM staat als *national focal point* in het kader van de International Health Regulations in verbinding met internationale systemen waarin infectieziektesignalen tussen landen worden gewisseld. Dit gebeurt via professionele kanalen, en in Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)- en Europees verband. Het RIVM of OMT constateert of sprake is van een ziekte met pandemische potentieel en zal adviseren om de

²⁴ *Stb.* 1928, 265.

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

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

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

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

opkomende ziekte te categoriseren onder de Wpg. Het zal hierbij criteria meewegen zoals ook de WHO deze hanteert als indicatoren voor 'pandemisch potentieel':

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

De hiervoor genoemde indicatoren zijn handvatten om te bepalen of sprake is van een ziekte met pandemisch potentieel. Een ziekte die bijvoorbeeld niet nieuw is of waarbij al enige mate van immuniteit onder de populatie bestaat kan alsnog zodanige maatschappelijk ontwrichtende gevolgen hebben waardoor collectieve maatregelen noodzakelijk zijn ter bescherming van de volksgezondheid. In een dergelijk geval is inschaling van die ziekte in de nieuwe groep A1 mogelijk noodzakelijk.

Een (opkomende) infectieziekte van de categorie A1 kan bij wet als zodanig aangewezen, daarmee worden de bepalingen geactiveerd waarmee onder andere collectieve maatregelen genomen kunnen worden. Op de wijze waarop een infectieziekte van de categorie A1 wordt aangewezen wordt dieper ingegaan in paragraaf 3.4.2.

3.3.3 Maatregelen bij ministeriële regeling

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

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

3.3.4 Grondslagen voor maatregelen

Veilige afstand (artikel 58f Wpg)

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

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

De veilige afstandsnorm kan uitgewerkt worden bij ministeriële regeling. Met deze wet is niet bepaald welke afstand veilig is. De invulling van de veilige afstandsnorm kan namelijk verschillen per virus en van de ontwikkeling van een epidemie, ook kunnen de wetenschappelijke inzichten omtrent het houden van afstand wijzigen. Zo kan het onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk zijn om zowel binnen als buiten afstand te houden, terwijl in andere situatie het enkel noodzakelijk is om in bepaalde drukke binnenruimten afstand te houden. Anders dan bij de Twm wordt de veilige afstand niet vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, maar bij ministeriële regeling. Hier is voor gekozen zodat indien noodzakelijk de veilige afstand in kort tijd ingesteld kan worden en ook in korte tijd weer afgeschaald kan worden zodra het houden van afstand niet langer strikt noodzakelijk blijkt.

Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen (artikel 58g Wpg)

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

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

Het op grond van artikel 58g Wpg kunnen stellen van regels over hygiënemaatregelen of beschermingsmiddelen vormt een aanvulling op de mogelijkheid die deze wet biedt om regels stellen ten aanzien van publieke plaatsen, evenementen en het personenvervoer.

Het dragen van een mondkapje kan leiden tot gezichtsbedekkende kleding in de zin van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. In artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende bekleding staat een uitzondering op het in deze wet neergelegde verbod voor kleding die noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid. Het dragen van een mondkapje wordt geacht hier onder te vallen en is daarmee in beginsel toegestaan. Het wordt dan ook niet noodzakelijk geacht hiervoor een nadere uitzondering op te nemen.

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

Met de voorgestelde artikel 58h en 58i Wpg kunnen voorwaarden gesteld worden die zien op de openstelling van publieke plaatsen en evenementen. Van een publieke plaats is sprake indien deze

plaats zonder aanzien des persoons voor eenieder openstaat. Hiervan is ook sprake indien voorwaarden gelden om toegang te verkrijgen tot deze plaats, zoals een minimumleeftijd, entreprijs of verzoek om identificatie. Bijvoorbeeld musea, bibliotheken en restaurants zijn publieke plaatsen. Van een evenement is sprake indien het een publieke verrichting van vermaak betreft. Voor de toepassing van dit artikel worden ook herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten op de weg, voorstellingen, feesten, wedstrijden en beurzen gelijkgesteld aan een evenement. Op de begrippen 'publieke plaats' en 'evenement' worden dieper ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58h en 58i Wpg.

Met de hiervoor genoemde artikelen kunnen voorwaarden worden gesteld aan de openstelling van publieke plaatsen en evenementen. Deze voorwaarden kunnen onder meer bestaan uit een maximum aantal bezoekers. Daarbij kan gedacht worden aan een absoluut aantal personen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Ook kunnen andere voorwaarden gesteld worden aan de openstelling, zoals het moeten werken met reserveringen, het afnemen van een gezondheidscheck, het hanteren van bepaalde sluitingstijden of het voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot ventilatie.

Bedrijfsmatig personenvervoer (artikel 58o Wpg)

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

Het stellen van regels over het bedrijfsmatig vervoer kan tevens zien op de plicht voor de vervoerder om te controleren of de reiziger beschikt over een testbewijs en de plicht voor de reiziger om te beschikken over een testbewijs en een dit testbewijs te tonen aan de vervoerder of toezichthouder. Bij ministeriële regeling kan onder meer worden bepaald voor welke vervoersmiddelen en voor inreizigers uit welke landen een dergelijke testplicht gaat gelden. Ook kan bepaald worden dat een reiziger die beschikt over een vaccinatiebewijs wordt vrijgesteld van de plicht om over een testbewijs te beschikken en dit bewijs te tonen.

Zorgaanbieders en zorglocaties (artikel 58k Wpg)

Artikel 8 bevat een zorgplicht voor zorgaanbieders. Hieruit vloeit voort dat een zorgaanbieder er zorg voor draagt dat bezoekers zich aan de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58i Wpg gestelde regels kunnen houden. Onder bezoekers wordt verstaan personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn. Met deze zorgplicht wordt bewerkstelligd dat zorgaanbieders bezoekers in de gelegenheid dienen te stellen om zich aan de genoemde regels te kunnen houden. Met deze zorgplicht worden zorgaanbieders in de gelegenheid gesteld dit zelf nader in te vullen. Zij hebben namelijk vaak eigen protocollen ontwikkeld waarmee zij aan de zorgplicht kunnen voldoen. In het geval een zorgaanbieder de zorgplicht niet naleeft kan de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen of, in spoedeisende gevallen, een bevel geven. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de zorgaanbieder specifieke maatregelen dient te treffen om ervoor te zorgen dat aanwezige bezoekers de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen.

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

toegang, waaronder de toegang tot een familielid of naaste die naar verwachting van de behandelend arts op korte termijn zal overlijden.

Quarantaine (paragraaf 8.4)

Op grond van paragraaf 8.4 kan voorzien worden in een quarantaineplicht tot thuisquarantaine voor reizigers die voor inreis in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven. De duur van de quarantaineplicht wordt bij ministeriële regeling bepaald op basis van de op dat moment geldende wetenschappelijke inzichten. De quarantaineduur kan korter zijn als na het verstrijken van een bepaald aantal dagen na inreis een test is afgenomen en uit de uitslag daarvan blijkt dat de betrokkene niet (meer) is geïnfecteerd met het virus. De quarantaine kan plaatsvinden in de eigen woning of op een andere verblijfplaats naar keuze. De quarantaineplicht houdt in dat de betrokkene gedurende de duur van de op hem rustende verplichting in die woning of verblijfplaats moet verblijven en zich niet buitenshuis mag begeven, anders dan in of op een bij zijn woning behorende tuin, erf of balkon.

Reizigers die voor inreis in een hoogrisicogebied hebben verbleven moeten bij inreis beschikken over een zogenaamde quarantaineverklaring. De reiziger moet hierin aangeven dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan of tot een van de categorieën van personen behoort die zijn uitgezonderd van de quarantaineplicht. Tenzij het laatste het geval is, committeert de reiziger zich met deze verklaring dus expliciet aan de quarantaineplicht. Op de verklaring dient hij aan te geven op welk adres hij in quarantaine gaat. Dat zal naar verwachting doorgaans het woonadres zijn. Ingeval een reiziger niet op zijn woonadres in quarantaine wil gaan of in Nederland geen woonadres heeft, kan hij op de verklaring aangeven wat het adres van de verblijfplaats zal zijn waar hij in quarantaine zal gaan. De quarantaineplicht en de quarantaineverklaring zijn nader toegelicht in de Kamerstukken behorende tot de wet tot wijziging van de Wpg vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19.²⁹ Zoals nader toegelicht is in het artikelsgewijze deel van deze toelichting bevat het onderhavige wetsvoorstel een minder gedetailleerde regeling voor wat betreft de quarantaineplicht. Hier is voor gekozen om zo nodig in te kunnen spelen op de aspecten de betreffende ziekte met pandemisch potentieel.

3.3.5 Differentiatie en lokaal en regionaal maatwerk

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

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

Ten tweede is differentiatie en maatwerk naar leeftijd mogelijk. Het is van belang om op dit punt te kunnen differentiëren omdat de situatie zich voor kan doen dat een bepaald virus zich voornamelijk verspreid onder bepaalde leeftijdsgroepen of een risico vormt voor bepaalde leeftijdsgroepen. In die gevallen kan het noodzakelijk zijn maatregelen te treffen die zien op het beschermen van die groepen. In een dergelijk geval hoeven ten aanzien van andere leeftijdsgroepen (in mindere mate) beperkende maatregelen getroffen te worden.

Ten derde kan gedifferentieerd worden tussen bepaalde activiteiten of plaatsen (openbare, publieke en besloten plaatsen). Door onderscheid te kunnen maken tussen activiteiten kunnen

²⁹ Zie voor het kamerdossier onder *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808.

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

3.3.6 Zorgplicht publieke en besloten plaatsen

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

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

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

3.3.7 Bevelsbevoegdheden voor openbare en besloten plaatsen

In artikel 58l Wpg is ten aanzien van openbare plaatsen een bevelsbevoegdheid opgenomen voor de burgemeester. Van deze bevoegdheid kan gebruikt worden gemaakt als er sprake is van een dreiging van een gedraging of activiteit die een ernstig risico op verspreiding van een virus met zich brengt. Ook indien de geldende regels en zorgplichten nageleefd wordt, kan een dergelijke situatie voordoen. Bijvoorbeeld doordat zodanige drukte op straat of andere openbare plaatsen ontstaat dat het niet langer mogelijk is om aan de regels te voldoen, of dat de situatie dreigt zodanig te worden. Naast drukte door verkeer op straat valt te denken aan wachtrijen voor de ingang van publieke of besloten plaatsen waarvoor een maximumaantal bezoekers geldt. Het bevel van de burgemeester kan geven kan bijvoorbeeld bestaan uit het gedeeltelijk afsluiten van een straat, het aanwijzen van looproutes, het sluiten van plaatsen of het geven van verwijderingsbevelen.

In artikel 58m Wpg is daarnaast een vergelijkbare bevelsbevoegdheid opgenomen voor besloten plaatsen, behoudens de woning. De burgemeester kan bijvoorbeeld een bevel geven in het geval een groot aantal personen die zich in een kleine ruimte ophouden zonder de veiligheidsafstandsnorm in acht te nemen.

3.4 *Parlementaire betrokkenheid*

3.4.1 Parlementaire betrokkenheid in het algemeen

Uit het oogpunt van democratische legitimatie is parlementaire betrokkenheid bij het activeren van de bevoegdheden voor beperkende collectieve maatregelen en bij de toepassing van die bevoegdheden van groot belang. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde op 20 april 2022 om ter opvolging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, zo spoedig mogelijk te voorzien in een permanente wet³⁰. Deze wet moet aldus de Afdeling, een structurele grondslag bieden voor beperkende maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van een pandemie. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin door een structurele aanpassing van de Wpg. Het wetsvoorstel moet aldus de Afdeling, tevens voorzien in een "duidelijke en eenvoudige procedure waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over het voortduren van de inwerkingstelling". Bij de vormgeving van het wetsvoorstel kan, aldus de Afdeling, naast de

³⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 35979, nr. 6

ervaringen die met de Twm in de afgelopen periode zijn opgedaan, inspiratie worden geput uit de bestaande noodwetgeving aangezien die hiervoor een systematiek kennen. Zo nodig kan die procedure, aldus de Afdeling, worden aangepast op grond van de ervaringen met de Twm van de afgelopen twee jaar.

Dit wetsvoorstel voorziet naar het oordeel van de regering in een duidelijke en eenvoudige procedure voor de parlementaire betrokkenheid bij ziekten behorend tot groep A1. Daarbij is een optimale balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie en waarborgen voor de bescherming van grondrechten. De parlementaire betrokkenheid wordt gewaarborgd op twee niveaus.

Ten eerste wordt de parlementaire betrokkenheid bij het activeren van bepalingen van hoofdstuk V, paragraaf 8, gewaarborgd. Dit geschiedt via de reeds in de Wpg voor A-ziekten voorgeschreven wetsprocedure (artikel 20, vierde lid, Wpg). Beide Kamers der Staten-Generaal hebben via de wetsprocedure, bedoeld in artikel 20, vierde lid, die volgt op aanwijzing van een ziekte als behorend tot groep A1, zeggenschap over het activeren van bepalingen van de Wpg.

Ten tweede wordt de parlementaire betrokkenheid gewaarborgd op het niveau van de maatregelen (Onderdeel C, artikel 58c). Dit is vergelijkbaar met de systematiek van het nemen van maatregelen op grond van de Twm³¹. Maatregelen worden telkens genomen bij ministeriële regeling, welke wordt voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. In geval van dringende omstandigheden of bij het afschalen van maatregelen kan gebruik worden gemaakt van een spoedprocedure, in welk geval geen voorhang maar een nahang volgt. Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen zich in het kader van deze voorhang of nahang uitspreken over de (ontwerp)regeling, waarbij de Tweede Kamer kan besluiten de regeling te blokkeren. Aan de Tweede Kamer komt aldus zeggenschap toe over de maatregelen. De Eerste Kamer beschikt over het gebruikelijke instrumentarium, zij kan bijvoorbeeld via een motie oproepen tot wijziging van een (ontwerp) regeling.

Voor een nadere toelichting op de parlementaire betrokkenheid bij het nemen van maatregelen wordt verwezen naar paragraaf 3.4. Hieronder wordt achtereenvolgens nader ingegaan op het (de-) activeren van bepalingen van de bevoegdheden bedoeld in hoofdstuk V, paragraaf 8, Wpg (3.4.2), de ervaringen met de vormgeving van de zeggenschap in de Twm en de toepassing van de noodwetgevingssystematiek in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 (3.4.3) en een conclusie (3.4.4)

3.4.2 Incorporatiesystematiek (artikel 20 Wpg)

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

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

³¹ Een verschil met de Twm is dat de gewone procedure procedure voor het nemen van maatregelen voorziet in een voorhang in plaats van een nahang. De procedure in geval van dringende omstandigheden voorziet in een nahang (net als in de Twm), en die procedure kan, anders dan onder de Twm, tevens worden gevolgd bij het afschalen van maatregelen.

De regeling waarin een ziekte als behorend tot A1 (of A2) wordt aangemerkt, treedt in werking na bekendmaking (artikel 20, vijfde lid) en wordt binnen acht weken gevolgd door een wetsvoorstel ter incorporatie van de betreffende ziekte (artikel 20, vierde lid). Binnen de genoemde termijn van acht weken wordt aan de hand van de actuele situatie bezien of aanwijzing als A1 (of A2) noodzakelijk blijft en, indien dat het geval is, wordt een ontwerpvoorstel van wet voorbereid en voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na indiening van het wetsvoorstel hebben beide Kamers in het kader van die wetsprocedure zeggenschap over de activering van bepalingen van hoofdstuk V, paragraaf 8, Wpg. Indien het wetsvoorstel door een der Kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, wordt de regeling onverwijld ingetrokken. Als binnen de termijn van acht weken geen wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer, vervalt de regeling. Als het voorstel van wet wordt aangenomen leidt dat ertoe dat de betreffende ziekte in artikel 1 Wpg wordt toegevoegd aan de betreffende groep.

Als een ziekte behorend tot A1 geen pandemisch potentieel meer heeft zal de regering bevorderen dat onverwijld een voorstel tot aanpassing van de Wpg wordt ingediend.

3.4.3. Ervaringen met de Twm

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

Bij de totstandkoming en na inwerkingtreding van de Twm is de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid voortdurend onderwerp van discussie geweest. Dit leidde tot verschillende amendementen en moties ten aanzien van de vormgeving van de zeggenschap.

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

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

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

Bij de parlementaire behandeling van de Twm in de Eerste Kamer op 26 oktober 2020 werd de motie-Janssen c.s. ingediend.³² Daarin werd de regering verzocht om op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken dat over verlenging van de geldingsduur van de Twm bepalende zeggenschap toekomt aan de Staten-Generaal. Daarmee werd, kort gezegd, beoogd mogelijk te maken dat beide Kamers in het kader van de voorhang onafhankelijk van elkaar zouden kunnen

³² Kamerstukken I 2020/21, 35526, L.

bepalen of de Twm al dan niet werd verlengd. De Twm en de motie-Janssen c.s. werden op 27 oktober 2020 aangenomen door de Eerste Kamer en de Twm trad op 1 december 2020 in werking.

De regering heeft in de daarop volgende periode, ter uitvoering van de motie-Janssen c.s. onderzocht op welke wijze uitvoering kon worden gegeven aan deze motie. Dat heeft onder meer geleid tot een brief aan het parlement met een overzicht van mogelijke modaliteiten voor het creëren van parlementaire zeggenschap bij verlenging van de Twm.^{33 34} In een debat op 23 februari 2021 werd de motie-De Boer c.s. ingediend.³⁵ In die motie, die op dezelfde datum werd aangenomen, sprak de Eerste Kamer haar voorkeur uit voor de modaliteit delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. Naar aanleiding van de motie-De Boer c.s. is de verlengingssystematiek in 2021 gewijzigd: met ingang van 17 juli 2021³⁶ was de zeggenschap van beide Kamers gewaarborgd via de procedure van een goedkeuringswet (artikel VIII, vierde en vijfde lid, Twm). Een vastgesteld verlengingsbesluit diende onverwijld te worden gevolgd door indiening van een wetsvoorstel dat strekt tot goedkeuring van dat besluit. Beide Kamers van de Staten-Generaal hadden daarbij het wettelijk recht om de verlenging, door verwerping daarvan binnen de verlengingsduur, ongedaan te maken en daarmee de werkingsduur van de Twm definitief te beëindigen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer op 1 februari 2022 van het wetsvoorstel ter goedkeuring van de vierde verlenging is het amendement-Westerveld c.s. ingediend. Op 3 februari 2022 heeft de Tweede Kamer het amendement-Westerveld c.s. en het (daarmee gewijzigde) wetsvoorstel³⁷ aangenomen. Het gewijzigde wetsvoorstel voorzag toen – naast goedkeuring van de vierde verlenging – tevens in een wijziging van de verlengingssystematiek. Het voorstel regelde dat voor de in voorbereiding zijnde vijfde verlenging van de Twm die per 1 maart 2022 in werking zou moeten treden, de huidige goedkeuringswetsprocedure bleef gelden; voor eventuele daarna volgende verlengingsbesluiten zou weer een voorhangprocedure (met een voorhangtermijn van twee weken) gaan gelden, evenwel met borging van de zeggenschap. De zeggenschap van beide Kamers werd gewaarborgd door een blokkeringsrecht: beide Kamers hadden het recht om onafhankelijk van elkaar bij meerderheid te besluiten niet in te stemmen met een voorgehangen ontwerpbesluit. In geval van niet-instemming kan ten aanzien van dat ontwerpbesluit geen voordracht worden gedaan.

Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is de regering gevraagd naar haar opvattingen over de voorhangprocedure met vetorecht van beide Kamers, die met het amendement Westerveld werd geïntroduceerd. De regering achtte de modaliteit delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet staatsrechtelijk zuiverder dan deze voorhangprocedure met vetorecht, met name omdat de grondwettelijke wetsprocedure het geëigende staatsrechtelijke kader biedt voor de verhouding tussen de Tweede en Eerste Kamer. Daardoor rees bij die wetsprocedure niet de vraag naar een voorziening voor conflicterende opvattingen tussen beide Kamers. Dit kader ontbrak bij het amendement-Westerveld c.s., evenwel was de in het amendement Westerveld c.s. opgenomen regeling van het blokkeringsrecht naar de mening van de regering niet onmogelijk. Hoewel de regering het vergelijkbare amendement-Hijink destijds om onder meer deze reden had ontraden, liet zij in de inmiddels gewijzigde politieke context, het oordeel over de in het amendement-Westerveld c.s. neergelegde regeling aan de Tweede Kamer. Die gewijzigde politieke context was dat de Tweede Kamer vroegtijdig zeggenschap wenste te krijgen over toekomstige verlengingen.³⁸ Voorts woog voor de regering mee dat de toen

³³ Kamerstukken I 2020/21, 35526, AC.

³⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35526, L.

³⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35526, AK.

³⁶ Wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Stb. 2021, 359).

³⁷ Wet wijziging verlengingssystematiek en goedkeuring vierde verlenging geldingsduur Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Kamerstukken I 2021/22, 35979, B).

³⁸ Dit bleek ook uit de eerste alinea van de toelichting bij het amendement-Westerveld c.s.: "Sinds 1 december 2020 zijn de juridische grondslagen voor de maatregelen rondom covid-19 besloten in tijdelijke wetgeving. Hoewel in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is opgenomen dat de geldingsduur van de grondslagen iedere drie maanden kan worden verlengd, wordt de verlenging in eerste instantie per koninklijk besluit genomen. Via een nahangprocedure (achteraf) wordt dit besluit aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd. Indieners vinden dit gelet op de lange duur van de coronamaatregelen niet langer wenselijk en vinden dat daarmee de huidige situatie afbreuk doet aan het democratisch besluitvormingsproces."

voorliggende goedkeuringswet inzake de vierde verlenging van de Twm pas vlak voor het aflopen van de verlengingstermijn per 1 maart 2022 ter behandeling voorlag bij de Eerste kamer. Over de Goedkeuringswet derde verlenging geldingsduur Twm covid-19 kon pas een dag voor het aflopen van de verlengingstermijn in de Eerste Kamer gestemd.

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

Ter bestrijding van de epidemie van covid-19 werd op 23 januari 2021 in Europees Nederland een avondklok van kracht. De avondklok was aanvankelijk ingesteld door gebruik te maken van de mogelijkheid die de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) biedt, en die de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd maakt het vertoeven in de openlucht te beperken. Daartoe is bij koninklijk besluit van 22 januari 2021³⁹ artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg in werking gesteld. Deze bepalingen vormden de basis voor de op dezelfde datum vastgestelde Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19⁴⁰. Na een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van bepalingen uit die wet, dient onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepalingen (artikel 1, tweede lid, Wbbbg). Naar de bedoeling van artikel 1 Wbbbg, dat een standaardbepaling is, gelijklopend aan bepalingen in andere wetten die zien op separate inwerkingstelling van noodbevoegdheidsbepalingen, had dit voorstel daarmee de strekking dat de wetgever (waaronder dus beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgever) instemt met de inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg. Hoewel de Wbbbg dit niet voorschrijft heeft over het besluit tot invoering van een tijdelijke avondklok en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, voorafgaand overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden op 21 januari 2021. Het voorstel is op 11 februari 2021 aangenomen door de Tweede Kamer. De minister van Justitie en Veiligheid heeft dit wetsvoorstel bij brief van 22 februari 2021 (35722, B) ingetrokken, omdat de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19 (35732) op 19 februari werd aangenomen door de Eerste kamer 2021. Dit wetsvoorstel voorzag in toevoeging aan de Twm (hoofdstuk Va, Wpg) van een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het instellen van een avondklok ter bestrijding van de covid-19 epidemie.

3.4.5. Voorgestelde systematiek

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

Zeker in een crisis is een vaststaande en consistente structuur van parlementaire betrokkenheid van belang. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen democratische legitimatie en bestuurlijke slagkracht. De Wpg voorziet reeds in een eenduidige en meermaals beproefde procedure voor het activeren van bepalingen ter bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A. De regering benadrukt dat daarbij de betrokkenheid van zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als zeggenschap van beide Kamers der Staten-Generaal is gewaarborgd. De regering acht het dan ook, mede gelet op de wisselende ervaringen met de Twm, wenselijk om de bestaande Wpg-procedure bedoeld in artikel 20 Wpg, te behouden voor alle A-ziekten.

3.5 Toepassing in Caribisch Nederland

³⁹ Stb. 2021, 24.

⁴⁰ Stcrt. 2021, 4191.

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

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

Voor lokaal maatwerk kan ruimte zijn bij de bestrijding van ziekte met pandemisch potentieel. Zoals beschreven in de paragraaf 3.3.5 kan onderscheid worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Zo is het denkbaar dat in bijvoorbeeld Bonaire maatregelen noodzakelijk zijn, terwijl dit in de rest van Caribisch en Europees Nederland niet het geval is. Dit kan bijdragen aan de proportionaliteit van maatregelen. Binnen de Wpg is lokaal maatwerk op twee manieren mogelijk.

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

4. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's

4.1 *Bevoegdheden burgemeester ten opzichte van landelijke regelgeving*

Op grond van artikel 7 Wpg geeft de minister van VWS binnen de context van de integrale en samenhangende kabinetsaanpak door de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) leiding aan de bestrijding van een infectieziekte. Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt om aan te sluiten bij het stelsel van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Op grond van artikel 6, vierde lid, Wpg is de bestrijding van een grootschalige uitbraak van een infectieziekte behorend tot groep A1 opgedragen aan de voorzitter van de veiligheidsregio en worden aan de voorzitter op grond van de wet specifieke bevoegdheden toebedeeld. Met de voorgestelde wijziging van artikel 6 wordt geregeld dat de burgemeester uitsluitend bevoegd is om toepassing te geven aan de aan hem/haar toegekende bevoegdheden uit hoofdstuk V, paragraaf 8 wanneer sprake is van een infectieziekte behorend tot groep A1. Dat wil zeggen dat de uitvoering van de collectieve maatregelen zoveel als mogelijk op gemeentelijk niveau komt te liggen. Aan de uitoefening van deze bevoegdheden door de burgemeester wordt het criterium verbonden dat indien de aan de burgemeester toegekende bevoegdheid naar verwachting leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de minister van VWS in overeenstemming met de minister van JenV en de minister van BZK in het MCCb kan besluiten dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan de in dat artikel genoemde bevoegdheden. Zodra deze omstandigheid zich niet langer voordoet, wordt dit besluit gewijzigd.

De genoemde bevoegdheden in artikel 6 Wpg zien toe op de bevoegdheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van landelijke regels en op aanwijzings-, bevels- en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.

4.1.1 Ontheffingen van landelijke regels

Het uitgangspunt blijft dat de bestrijding van een epidemie met pandemisch potentieel landelijk beleid vergt. De Minister van VWS houdt daarom de leiding over die bestrijding (artikel 7 Wpg) en in lijn daarmee worden maatregelen ter bestrijding van de epidemie (hoofdzakelijk) bij ministeriële regeling vastgesteld. Door middel van ontheffingen kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van de landelijk gestelde groepsnormen. Op deze wijze wordt lokaal maatwerk bij de uitvoering van het landelijke beleid mogelijk. Gedacht kan worden aan gevallen als bruiloften, uitvaarten of het uitreiken van koninklijke onderscheidingen. De burgemeester kan in bijzondere gevallen ontheffing verlenen in het geval dat bij ministeriële regeling voorschriften zijn gesteld over de openstelling van publieke plaatsen of het organiseren van evenementen.

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

4.1.2 Aanwijzingen en bevelen

De burgemeester is ingevolge de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden en met de voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven. Bij de uitoefening van dat toezicht kan hij de bevelen geven die nodig zijn met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid (artikel 174 van de Gemeentewet) en komen hem handhavingsbevoegdheden toe (artikel 125 van de Gemeentewet).

In het verlengde daarvan behoudt de burgemeester op grond van deze herziening de bevoegdheid om schriftelijke aanwijzingen te geven ter zake van de handhaving van de zorgplicht die rust op personen die zeggenschap hebben over besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. In spoedeisende gevallen kunnen (mondelinge) bevelen worden gegeven (artikel 58k). Ook kunnen er besloten plaatsen zijn, niet zijnde een woning, waarbij de ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van een ziekte behorend tot groep A1. In dat geval kan de burgemeester de bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van de gedraging of activiteit en de daad aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen (artikel 58l). Hetzelfde geldt voor het geven van bevelen die nodig zijn op openbare plaatsen (artikel 58m). Daarnaast is de burgemeester bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58r, eerste lid, Wpg, waarin de quarantaineplicht inzake Europees Nederland staat opgenomen.

4.1.3 Verantwoording

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

4.2 Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur

Dit wetsvoorstel en de daarin aan de burgemeester toegekende bevoegdheden laten onverlet dat gemeentelijke bestuursorganen op verschillende beleidsterreinen taken en bevoegdheden hebben die zij ook benutten om de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie, goed te laten landen in hun gemeente. Deze beleidsterreinen zijn niet alleen bij de burgemeester belegd, maar ook collegiaal bij het college van B&W. Ook over de uitoefening van deze bevoegdheden leggen de lokale bestuurders verantwoording af aan de gemeenteraad en vindt lokaal debat plaats.

In de eerste plaats gaat het om medebewindstaken op het terrein van het sociaal domein, onderwijs, de fysieke leefomgeving en de wegen. Dit zijn aangelegenheden die (veelal) portefeuilles van wethouders betreffen. Ook zij moeten in staat zijn hun portefeuilles goed te behartigen en zij kunnen bestaande bevoegdheden benutten om een goede lokale inpassing van de maatregelen te verzekeren. Ook zullen B&W zich buigen over de vraag welk lokaal beleid nodig is om sturing te geven aan de maatschappelijke en economische gevolgen van de crisis. Dit wetsvoorstel staat hier niet in de weg.

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

Het voorgaande betekent niet dat gemeenten of burgemeesters geen afstemming zoeken met omliggende gemeenten. Intergemeentelijke afstemming en overleg tussen burgemeesters is altijd mogelijk en soms zelfs aangewezen (artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet). Die afstemming kan plaatsvinden op het niveau van de veiligheidsregio of in andere samenwerkingsverbanden. Bestuurlijk overleg binnen provincies is daarbij ook denkbaar. In de bestuurlijke praktijk zal steeds zelf worden beoordeeld of afstemming nodig is en welke partners daarvoor aangewezen zijn.

4.3 Bevoegdheden voorzitter van de veiligheidsregio

Op grond van het wetsvoorstel wordt in afwijking van het vierde lid de voorzitter van de veiligheidsregio, in plaats van de burgemeester, bij uitsluiting bevoegd om toepassing te geven aan de bevoegdheden in hoofdstuk V, paragraaf 8, zolang de infectieziekte behorend tot groep A1 meer dan plaatselijke effecten heeft. De voorzitter van de veiligheidsregio is in die situatie bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan de in artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, indien het de handhaving van bij of krachtens hoofdstuk V, paragraaf 8, gestelde regels betreft.

De minister van VWS bepaalt, na overleg met de voorzitter van de betrokken veiligheidsregio's, de minister van JenV en de minister van BZK, of de infectieziekte behorend tot groep A1 uitsluitend plaatselijke effecten heeft of niet. Het is denkbaar dat een grootschalige uitbraak van een A1-ziekte met pandemisch potentieel maatschappelijke ontwrichting tot gevolg heeft en dus sprake is van gevolgen met meer dan plaatselijke betekenis. Handhaving van de openbare orde en de bestrijding van een grootschalige infectieziekte-uitbraak behorend tot groep A1 dienen dan hand in hand te gaan. In de beginfase van een (acute) crisis is nog veel onduidelijk en moet de coördinatie nog worden opgestart. Het is dan bij uitstek van belang dat deze fase regionaal wordt aangepakt vanuit de gedachte dat de gevolgen het gemeentelijke gebied te boven gaan.

Wanneer niet langer sprake is van de situatie waarbij de effecten meer dan plaatselijk zijn, kan de minister van VWS dit besluit wijzigen zodra daartoe aanleiding voor is.

5. Verhouding tot grond- en mensenrechten en andere regelgeving

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

5.1 Recht op gezondheidszorg en bescherming van de volksgezondheid

De noodzaak van overheidsoptreden ter bestrijding van ziekten met pandemisch potentieel vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid. De strekking van dit sociale grondrecht komt overeen met wat in internationale verdragen is bepaald. Zo brengt bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (IVESCR) mee dat het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid wordt erkend door de overheid en dat ter volledige verwezenlijking van dat recht maatregelen worden genomen, zoals maatregelen ter voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische ziekten alsmede van beroepsziekten en andere ziekten. Een hoog niveau van de bescherming van de menselijke gezondheid is tevens verdragsrechtelijk gewaarborgd in artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 35 van het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest).

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

Bij de uitwerking van de zorgplicht van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet neemt de Wpg een centrale plaats in bij de regulering van de openbare gezondheidszorg en de bestrijding van infectieziekten. Enerzijds strekt de Wpg tot waarborging van de gezondheidszorg van individu en samenleving; anderzijds beperkt zij onvermijdelijk en noodzakelijk andere grondrechten, bijvoorbeeld in geval van de meldingsplicht van een infectie en isolatie (quarantaine). Wanneer sprake is van infectieziekten die de volksgezondheid in ernstige mate bedreigen, beschikt de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg over de voor een slagvaardig en adequaat optreden vereiste ruime bevoegdheid om opdrachten te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

In het wetsvoorstel worden daaraan voor de bestrijding van ziekten met pandemisch potentieel instrumenten toegevoegd, waarbij op wetsniveau specifiek wordt afgebakend welke grondrechten in welke mate tijdelijk beperkt kunnen worden en onder welke voorwaarden. Deze wet biedt de grondslag en het kader om bij ministeriële regelingen de noodzakelijke maatregelen te treffen. Deze maatregelen kunnen getroffen worden ter bescherming van de (volks)gezondheid als legitiem doel, indien er sprake is van een ziekte met pandemisch potentieel. De specifiek te treffen maatregelen zullen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving, waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang en de vereiste proportionaliteit in acht wordt genomen (zie verder paragraaf 5.2). Ten slotte dient er steeds een adequaat rechtsmiddel open te staan.

Het type rechtsmiddel dat openstaat voor de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, is afhankelijk van het gebruikte handhavingsinstrument dan wel de opgelegde sanctie.

5.2 Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Vanwege het belang van de bescherming van de volksgezondheid en het recht op gezondheidszorg als mensenrecht kan de overheid genoodzaakt zijn tot het treffen van tijdelijke maatregelen om ziekten met pandemisch potentieel te bestrijden. De op grond van dit wetsvoorstel mogelijke maatregelen zijn toegelicht in paragraaf 3.2.

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

Bij de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit zal veelal een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de belangen die zijn gediend met de bestrijding van ziekten met een pandemisch potentieel. De WHO hanteert de volgende criteria als indicatoren voor 'pandemisch potentieel':

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

Op grond hiervan kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat de ernst en de gevolgen van een ziekte met pandemisch potentieel, zowel voor individuen als op landelijke schaal, bijzonder indringend kunnen zijn.

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

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

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

5.3. Persoonlijke levenssfeer

Het wetsvoorstel voorziet in enkele bepalingen die een beperking kunnen meebrengen van het recht op de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 7 EU-Handvest en artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (Kinderrechtenverdrag). Hierna wordt in paragraaf 5.3.1 ingegaan op de maatregelen die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer, voor zover die niet het huisrecht betreft. Het huisrecht komt aan de orde in paragraaf 5.3.2.

5.3.1. Persoonlijke levenssfeer algemeen

De maatregelen die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer betreffen onder meer de voorschriften inzake de veilige afstand (artikel 58f Wpg) en de mogelijke regels over reizen, hygiënevoorschriften en beschermingsmiddelen (artikel 58g Wpg). Het is denkbaar dat mensen vanwege deze regels tijdelijk niet het leven kunnen leiden dat zij voordien gewend waren. In meer algemene zin omvat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de vrijheid om het eigen leven naar eigen keuze vorm te geven. Steeds zal daarom bij (uitvoerings)maatregelen op basis van dit wetsvoorstel uitdrukkelijk de noodzakelijkheid en proportionaliteit van die maatregelen moeten worden beoordeeld. Maatregelen zullen alleen worden vastgesteld indien de daarmee gepaard gaande beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd kan worden op grond van de daarvoor geldende eisen, zoals hiervoor genoemd in paragraaf 5.2. Volgens artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, bij wet wordt voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het gerechtvaardigd doel van de voorgestelde maatregelen is voor een belangrijk deel gelegen in noodzakelijke bescherming van de volksgezondheid (zie paragraaf 5.1).

5.3.2. Huisrecht

Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht zoals verankerd in onder meer artikel 10 van de Grondwet⁴¹ en de beperkte maatschappelijke behoefte om dit recht in het belang van de bestrijding van de epidemie te beperken, heeft de regering ervoor gekozen om woningen van de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen uit te zonderen. Dit betekent dat de (gedrags)regels bij of krachtens paragraaf 8 van het wetsvoorstel niet van toepassing zijn op situaties waarin het huisrecht in het geding is. Daarop geldt een uitzondering.

Indien de maatregelen die een zorgaanbieder neemt onvoldoende of onevenredig zijn om verspreiding van een ziekte met pandemisch potentieel naar dan wel vanuit een zorglocatie te voorkomen, maakt artikel 58n Wpg van het wetsvoorstel het mogelijk dat bij ministeriële regeling beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan de toegang tot zorglocaties van personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn en die geen mantelzorger zijn (bezoekers). Als het gaat om bezoek aan personen die langdurig in een zorginstelling verblijven, kan daarbij sprake zijn van een beperking van hun huisrecht. De regering is

⁴¹ Bescherming tegen binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is voorzien in artikel 12 van de Grondwet, een verbijzondering van artikel 10 van de Grondwet. Deze rechtsbelangen worden eveneens beschermd door het verdragsrecht, waaronder artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. Het EU-Handvest kent geen specifieke tegenhanger van het huisrecht; dit aspect valt onder het meer algemene artikel 7 (privé- en familie- en gezinsleven).

vastberaden om ervoor te zorgen dat ook personen die woonachtig zijn binnen een zorginstelling in hun persoonlijke woonruimte zo volledig mogelijk gebruik kunnen maken van hun huisrecht

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

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

5.4. Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging

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

Artikel 6 van de Grondwet beschermt het recht om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden.⁴² De formele wetgever is op grond van het eerste lid bevoegd om dit recht – ook binnen gebouwen en besloten plaatsen – te beperken. Dit volgt uit de beperkingsclausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Het tweede lid maakt het mogelijk dat op een lager niveau bevoegdheden worden toegekend tot beperking van godsdienstige en levensbeschouwelijke belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen. De wetgever kan dergelijke bevoegdheid alleen toekennen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Beperkingen binnen religieuze gebouwen en besloten plaatsen kunnen niet bij lagere regeling worden vastgesteld; alleen de wetgever in formele zin kan daarin voorzien.

Artikel 9 van de Grondwet beschermt het recht op vergadering en betoging.⁴³ Vergaderingen en betogingen alsmede samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging worden tezamen ook wel aangeduid als 'manifestaties'. Betogingen kenmerken zich door collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting. Bij vergaderingen gaat het om bijeenkomsten van mensen waarbij een onderlinge band tussen de deelnemers aanwezig moet zijn en ook door hen beoogd is.⁴⁴ Het is daarbij niet relevant of de bijeenkomst van tevoren georganiseerd is. Een vergadering kan ter plekke ontstaan. Gemeenschappelijke beraadslaging, vooral gericht op interne menings-

⁴² Eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging is neergelegd in artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 EVRM en artikel 10 EU-Handvest.

⁴³ De vrijheid van vergadering en betoging is beschermd in artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 EU-Handvest.

⁴⁴ In dit verband is er eveneens samenhang met het recht op vereniging, dat valt ook binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM en 12 EU-Handvest, en dit grondrecht is gewaarborgd in artikel 8 van de Grondwet.

en besluitvorming, staat voorop.⁴⁵ Het functioneren van bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties en vakbonden is in belangrijke mate beschermd vanuit de vrijheid van vergadering. Ook volgens artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is de formele wetgever bevoegd om het recht tot vergadering en betoging te beperken, vanwege de beperkingsclausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. De wetgever kan eveneens op een lager niveau bevoegdheden toekennen tot beperking van vergaderingen en betogingen, ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

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

Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen van toepassing zijn (artikel 58g Wpg). Worden hygiënenormen gesteld, dan zullen deze mogelijk enige hinder opleveren, maar dat betreft naar het oordeel van de regering geen beperking van het recht als zodanig de godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden. Om die reden kunnen deze normen bij ministeriële regeling gesteld worden. De te stellen hygiënenormen mogen dan niet van dien aard zijn dat zij de uitoefening van het recht als zodanig beperken.

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

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

5.5. Vrijheid van verplaatsing

Het recht van eenieder om zich vrijelijk te verplaatsen is niet opgenomen in de Grondwet. Wel wordt dit geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, artikel 45 EU-Handvest en – met een overeenkomstige strekking – artikel 12 IVBPR. Hieruit volgt dat dit recht alleen kan worden beperkt indien de wet daarin voorziet. Gelet op de betekenis van het begrip 'wet' in deze verdragen behoeft dit geen wet in formele zin te zijn. Een lager wettelijk voorschrift, zoals een bevel of een ministeriële regeling, valt ook onder de reikwijdte van deze beperkingsmogelijkheid. Daarnaast moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Een

⁴⁵ Ook een zwijgende samenkomst kan onder de reikwijdte van de vergaderingsvrijheid vallen.

gerechtvaardigd doel voor het beperken van de vrijheid van verplaatsing kan onder meer gelegen zijn in de bescherming van de volksgezondheid.

5.6. Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd voor zover het gaat om onteigening, vernietiging, onbruikbaarmaking en – hier voornamelijk relevant – de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht (artikel 14 van de Grondwet). Als zodanige beperking kan worden gezien de sluiting of beperkte openstelling van bijvoorbeeld kinderopvangcentra en horeca en beperkingen ter zake van de bezettingsgraad van het aanbieden van toeristische overnachtingsplaatsen. Daarnaast is het recht op eigendom onder andere beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 EU-Handvest. Een beperking van het recht op eigendom is gerechtvaardigd indien dit is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en in het algemeen belang noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen. Een maatregel is in het algemeen belang noodzakelijk indien de belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de inmenging gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt, leidt tot een redelijke balans ('fair balance'), waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) leert dat het de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid ('margin of appreciation') laat om te bepalen of een inmenging in het algemeen belang is en of sprake is van een redelijke balans.

De ernst en omvang van de ziekte met pandemisch potentieel zijn de directe aanleiding voor de maatregelen die kunnen worden afgekondigd en die raken aan het eigendomsrecht. De noodzaak daarvan vloeit in algemene zin voort uit het belang om de volksgezondheid te beschermen en houdt verband met de positieve verplichtingen die voortvloeien uit gezondheidszorg als mensenrecht (§ 5.1). Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in mogelijke beperkingen die een legitiem doel dienen (bescherming van de volksgezondheid) en – met inachtneming van hetgeen hiervoor in § 5.2 is overwogen – noodzakelijk zijn te achten in een democratische samenleving.

5.7. (Leeftijds)differentiatie

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.3.5 kan bij de bestrijding van de epidemie differentiatie in de te treffen maatregelen nodig zijn. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een aantal mogelijkheden voor differentiatie in de krachtens paragraaf 8 te stellen regels. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd een objectieve rechtvaardiging vergen.⁴⁶ Het maken van onderscheid naar leeftijd moet een legitiem doel dienen. Het voorkomen van verdere verspreiding van het virus onder risicogroepen en het creëren van een normenkader dat op grond van gedragswetenschappelijke inzichten passend is voor een bepaalde leeftijdsgroep, zijn voorbeelden van een legitiem doel. Voorts moet het maken van leeftijds onderscheid een passend middel zijn om dat doel te bereiken. Als bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde statistische risico's reden geven voor het maken van onderscheid, moeten de gebruikte leeftijdscategorieën aansluiten bij de categorieën die in het onderzoek worden aangehouden. Leeftijdsgrenzen die zijn ingegeven door het risico op infectie moeten aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten kunnen worden aangepast. Het maken van het onderscheid moet verder in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit).

5.8. Kinderrechten

Maatregelen ter bestrijding van ziekten met pandemisch potentieel kunnen grote invloed hebben op het leven van kinderen. De rechten van kinderen zijn vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag.⁴⁷ Dit verdrag geeft uitgangspunten en verplichtingen om ervoor te zorgen dat kinderen (vanaf de geboorte tot de leeftijd van 18 jaar) veilig kunnen opgroeien en zich optimaal kunnen ontwikkelen.

Kinderrechten kunnen worden beperkt, zoals ter bestrijding van covid-19 het geval is geweest. Uit het Kinderrechtenverdrag volgt dat het belang van het kind voorop dient te staan bij alle beslissingen waar kinderen bij betrokken zijn, ook wanneer sprake is van crisissituaties. Kwetsbare groepen kinderen, zoals kinderen met beperkingen of psychische problemen en kinderen die te maken hebben met armoede of kindermishandeling, kunnen extra hard getroffen worden door de

⁴⁶ Zie daarnaast artikel 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 26 IVBPR en artikel 21 EU-Handvest.

⁴⁷ Zie daarnaast artikel 24 EU-Handvest.

crisissituatie. Deze kinderen kunnen bijvoorbeeld genooddaakt zijn verplicht thuis te zitten en daardoor eventueel de dagelijkse zorg missen.

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

5.9. Rechten van personen met een handicap

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap beoogt de rechten van mensen met een handicap als bedoeld in het verdrag (beperking) te bevorderen, beschermen en te waarborgen. Het verdrag geeft mensen met een beperking recht op een gelijke behandeling en gelijkwaardig meedoen aan de maatschappij. Grondbeginselen in het verdrag zijn toegankelijkheid, persoonlijke autonomie en volledige participatie. Bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving dient rekening te worden gehouden met deze grondbeginselen. Het verdrag bepaalt onder andere dat personen met een beperking het recht hebben om zelfstandig te wonen, naar school te gaan, het openbaar vervoer te gebruiken en aan het werk te zijn, net als ieder ander.

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

6. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

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

Gepaste handhaving van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie is essentieel. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in instrumentarium voor toezicht en handhaving, in deze paragraaf wordt dit nader toegelicht. In paragraaf 6.1.1. wordt beschreven hoe het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel is ingericht. Hierin wordt uiteengezet dat het mogelijk is om afhankelijk van de te treffen maatregelen per situatie te bekijken welke andere toezichthouders dan de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) door de minister in overeenstemming met de minister die het mede aangaat moeten worden aangewezen. Het toezicht en de handhaving op de quarantaineplicht wordt afzonderlijk besproken in paragraaf 6.1.2. De wijze waarop de opsporing is ingericht is uiteengezet in paragraaf 6.1.3. In deze paragraaf wordt o.a. toegelicht dat het mogelijk is om via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar ook de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) Openbare ruimte (domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III) te belasten met de opsporing van strafbare feiten. Ook wordt er gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke herstelsancties. Dit wordt kort toegelicht in paragraaf 6.1.4. In paragraaf 6.1.5. wordt kort uiteengezet welke overtredingen strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Vervolgens wordt toegelicht in welke gevallen overtredingen worden geregistreerd in de justitiële documentatie. In paragraaf 6.2. wordt ten slotte aandacht besteed aan de wijze waarop de rechtsbescherming is ingericht voor de gevallen waarin er gebruik is gemaakt van het strafrecht en de gevallen waarin er gebruik is gemaakt van het bestuursrecht.

6.1.1. Toezicht op de naleving

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel zijn ingevolge artikel 64 Wpg belast de ambtenaren van de IGJ en de NVWA. Deze bevoegdheid heeft ook betrekking op de via dit wetsvoorstel in hoofdstuk V op te nemen regels. De rol van de

IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot overtredingen en plaatsen die aansluiten bij de bestaande toezichthoudende taken van de IGJ en de NVWA. Omdat het onzeker is welke kenmerken een eventuele volgende pandemie heeft en welke maatregelen daarvoor getroffen moeten worden is het van belang dat ook andere toezichthouders dan de IGJ en NVWA kunnen worden aangewezen. Het wetsvoorstel voorziet via het voorgestelde artikel 64a in een grondslag voor het aanwijzen van andere dan voornoemde toezichthouders die eveneens belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels in hoofdstuk V Wpg. In de praktijk zal dit een combinatie zijn van gemeentelijke toezichthouders en rijkstoezichthouders. De aanwijzing betreft een taak die zo veel als mogelijk passend is bij de al bestaande taken van de desbetreffende toezichthouder. Afhankelijk van de te treffen maatregelen zal per situatie worden bekeken welke toezichthouders door de minister in overeenstemming met de minister die het mede aangaat moeten worden aangewezen. Conform de aanwijzingen voor de Rijksinspecties doen de toezichthouders een uitvoeringstoets.

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

De wijze van uitoefening van het toezicht en de mate waarin toezicht wordt gehouden is aan de aangewezen toezichthouder. Toezicht kan op verschillende manieren ingevuld worden. Het nalevingstoezicht kan in het algemeen plaatsvinden op basis van meldingen en signalen van incidenten, themagericht door bijvoorbeeld te toetsen of in een bepaalde sector de juiste wettelijke instrumenten (op de juiste wijze) wijze worden toegepast, of risicogestuurd waarbij de uitoefening van het nalevingstoezicht zich toespitst op reeds door de toezichthouder gesignaleerde bekende risico's. Omdat het nalevingstoezicht ter zake van het nieuwe voorgestelde hoofdstuk V een breed scala aan sectoren en plaatsen betreft en verschillende gedragsnormen en zorgplichten omvat, zal een effectieve en efficiënte benadering moeten worden gevonden, waarbij risicogestuurd toezicht naar verwachting een belangrijke rol zal spelen. Dit neemt niet weg dat aan het nalevingstoezicht op verschillende manieren, zoals hiervoor is genoemd, invulling kan worden gegeven. De aangewezen toezichthouders kunnen relevante informatie (bijvoorbeeld op basis van incidenten) aan elkaar verstrekken, uiteraard voor zover deze gegevensverwerking geschiedt in overeenstemming met de eisen die hieraan ingevolge de UAVG worden gesteld. Om het (risicogestuurd) toezicht en eventueel noodzakelijke gegevensuitwisseling vorm te geven kan een handhavingsarrangement, waarin de verschillende aangewezen toezichthouders afspraken maken over (de afbakening en uitvoering van) het door hen uit te voeren nalevingstoezicht, wenselijk zijn.

6.1.2. Toezicht en handhaving op de quarantaineplicht

Toezicht en handhaving op de quarantaineplicht vindt plaats via een getrapt systeem waarbij een belteam – al dan niet steekproefsgewijs – betrokkenen nabelt. Bevindingen van niet naleving van de quarantaineplicht kan voor een toezichthouder aanleiding zijn om een controle (toezicht) uit te voeren. Deze werkwijze is uitgebreid toegelicht in de Kamerstukken behorende tot de wet tot wijziging van de Wpg vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19.

De toezichthouder heeft voor zijn toezichthoudende taak de bevoegdheden die zijn neergelegd in titel 5.2 van de Awb. De toezichthouder heeft niet de bevoegdheid om, zonder toestemming van de eigenaar, de woning binnen te treden. Voor de controle op de naleving van de quarantaineplicht is die bevoegdheid ook niet noodzakelijk. Op de betrokkene rust immers in het kader van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 van de Awb – zoals geëxpliciteerd in artikel 58r van de Wpg – de plicht om bereikbaar te zijn voor de toezichthouder.

Als een toezichthouder constateert dat een persoon zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan door handhavend worden opgetreden door middel van oplegging van een bestuurlijke boete (titel 5.4 van de Awb) en eventueel een last onder dwangsom (titel 5.3. van de Awb). Het beleggen van de handhavende bevoegdheid bij de burgemeester sluit aan bij de in hoofdstuk V gekozen systematiek. Vanwege het punitieve karakter gelden bij de toepassing van het instrument de bijzondere waarborgen die voor burgers ingeval van een «criminal charge» voortvloeien uit (onder meer) artikel 6 van het EVRM. Artikel 58za van de Wpg is bepaald dat het boetebedrag ten hoogste het bedrag mag bedragen dat is vastgesteld voor de eerste categorie,

bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit sluit aan bij de reguliere strafsanctie die op grond van artikel 68bis, eerste lid, van de Wpg geldt bij overtreding van de regels van hoofdstuk V van die wet. Gezien de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met de bestuurlijke boete als primair handhavingsinstrument wordt de bestuurlijke boete opnieuw als primair handhavingsinstrument ingezet. Voor de hoogte van het boetebedrag wordt zoveel mogelijk de uniformiteit bij gemeenten hierin bevorderd.

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

6.1.3. Opsporing

Ingevolge artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn in Europees Nederland met de opsporing van alle strafbare feiten belast: (a) de officier van justitie; (b) politieambtenaren, zoals nader omschreven in artikel 141, onder b; (c) ambtenaren van de Koninklijke marechaussee, zoals nader omschreven in artikel 141, onder c; (d) de opsporingsambtenaren van de FIOD, de ILT-IOD, de NVWA-OPD en de ISZW-DO. Niet al deze opsporingsambtenaren zullen feitelijk de opsporing van alle strafbare feiten uit hoofdstuk V ter hand nemen. De politie zal met name de opsporingsactiviteiten verrichten waar het overtreddingen op openbare plaatsen betreft. Op publieke plaatsen en besloten plaatsen treedt de politie op bij excessen. Ingevolge artikel 142, eerste lid, Sv kunnen voorts buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Wat betreft de op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, Sv met de opsporing van strafbare feiten belaste boa's kan via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar worden bewerkstelligd dat met de opsporing van strafbare feiten uit hoofdstuk V tevens worden belast de boa's Openbare ruimte (domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III).

Voor Caribisch Nederland bepaalt artikel 184, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES (Sv BES) welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Dit betreft onder andere de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en de buitengewone agenten van politie (artikel 184, eerste lid, onder a en c, Sv BES). Voorts wordt via het artikel 65a Wpg nog voorzien in een aanvullende mogelijkheid om voor Europees Nederland buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen (vgl. artikel 142, eerste lid, onder c, Sv) en voor Caribisch Nederland bijzondere opsporingsambtenaren (vgl. artikel 185 Sv BES). Dit maakt het mogelijk om ambtenaren van diensten waarvan ambtenaren als toezichthouders zijn aangewezen (artikel 64 en 64a Wpg) aan te wijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar, respectievelijk bijzonder opsporingsambtenaar in Caribisch Nederland, voor zover de aanwijzingen op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, Sv en artikel 184, eerste lid, onder c, Sv BES niet toereikend zijn.

6.1.4. Bestuursrechtelijke herstelsancties

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

6.1.5. Strafrechtelijke bestraffende sancties

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

Doordat in dit wetsvoorstel wordt voorzien in afzonderlijke strafbepalingen is het mogelijk om te differentiëren in de strafposities. De strafhoogtes in de voorgestelde strafbepalingen acht de

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

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

Het opleggen van hechtenis zal gelden als ultimum remedium. Bovendien gaat het bij de wettelijke strafbedreigingen telkens om de duur van de hechtenis die maximaal kan worden opgelegd. Aldus blijft er voldoende ruimte voor maatwerk.

In bepaalde omstandigheden zal een strafbaar feit kunnen worden begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf, bijvoorbeeld overtreding van de regels die gelden voor de openstelling van een bij ministeriële regeling aangewezen publieke plaats, zoals een winkel, café, restaurant of theater (58h Wpg). Overwogen is om voor die gevallen de strafbaarstellingen onder te brengen in de Wet op de economische delicten. Daarvan is afgezien om de strafrechtelijke handhaving niet onnodig te bemoeilijken. Niet altijd zal immers eenduidig zijn vast te stellen of een strafbaar feit wordt begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Bij het voorgaande is van belang dat indien een maximum geldboete van € 450 bij veroordeling van een rechtspersoon in bepaalde omstandigheden geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de derde categorie, zijnde € 8.700 (artikel 23, zevende lid, eerste zin, Sr). Dit geldt ook bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, een maatschap, een rederij of een doelvermogen (artikel 23, achtste lid, Sr).

Bij de bestraffende sancties is gekozen voor een gemengd strafrechtelijk en bestuursrechtelijk sanctiestelsel. De keuze voor het gemengde sanctiestelsel sluit aan bij de Twm.

6.1.6. Strafbeschikkingen en justitiële documentatie

Het instrument van de strafbeschikking voor een effectieve strafrechtelijke handhaving kan niet worden gemist. Het betreft hier een regulier wettelijk strafrechtelijk instrument (ingevoerd in 2008 via de Wet OM-afdoening), dat overeenkomstig titel IVA van Boek II Sv met waarborgen is omkleed. Met betrekking tot de registratie van overtredingen van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie in de justitiële documentatie, wordt het volgende opgemerkt. Wanneer het openbaar ministerie een dergelijke overtreding afdoet met een geldboete (strafbeschikking) van € 130 of meer dan wel de rechter de zaak afdoet met een taakstraf, hechtenis of geldboete van € 130 of meer, vindt registratie in de justitiële documentatie plaats. Deze registratie verdwijnt na vijf jaar in geval van een geldboete en na tien jaar in geval van een taakstraf of vrijheidsstraf. In de justitiële documentatie worden – uitzonderingen daargelaten – geen overtredingen geregistreerd als de opgelegde geldboete minder dan € 130 bedraagt. Onder de Twm bedroeg de boete voor het overtreden van de veiligheidsafstandsnorm ten hoogste € 95. Deze overtredingen werden dus niet geregistreerd in de justitiële documentatie. Met dit wetsvoorstel wordt dit gecontinueerd.

6.2. Rechtsbescherming

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

rechtsbescherming inzake strafrechtelijke sancties is vastgelegd in het strafrecht (Wetboek Strafvordering). Dit betekent onder andere dat tegen opgelegde strafbeschikkingen verzet mogelijk is bij de officier van justitie. Indien de officier van justitie oordeelt dat in een zaak afdoening door middel van strafbeschikking gerechtvaardigd is, kan hij bij die strafbeschikking een geldboete of een taakstraf van ten hoogste 180 uur opleggen (artikel 257a Sv). Voorafgaand aan het opleggen van een strafbeschikking inhoudende een taakstraf of een geldboete van meer dan € 2000 wordt de verdachte overigens in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Hij kan zich daarbij laten bijstaan door een raadsman. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte verzet aantekenen. Indien het verzet voor de officier van justitie geen aanleiding is de strafbeschikking in te trekken, brengt de officier van justitie het verzet ter kennis van de rechtbank. De verdachte wordt dan voor een terechtzitting opgeroepen. Beoordeling van de zaak is dan niet langer in handen van de officier van justitie, maar ligt geheel in handen van de strafrechter. De verdachte kan zich ook dan laten bijstaan door een raadsman. Indien de officier van justitie oordeelt dat de zaak een volledige inhoudelijke behandeling voor de strafrechter vergt, dagvaardt hij de verdachte. De strafrechter beoordeelt ook in dit geval de zaak inhoudelijk.

7. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel brengt materieel geen nieuwe regeldruk met zich. Het voorstel geeft aan wat de aard van de maatregelen is die bij ministeriële regeling of bij de veilige afstand bij amvb kunnen worden getroffen om de verspreiding van de infectie tegen te gaan. De gevolgen voor burgers en bedrijven hangen onder meer af van de aard en omvang van de te nemen maatregelen op het moment dat er sprake is van een ziekte met pandemisch potentieel. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen impact op verschillende sectoren. Afhankelijk van het type maatregelen kan het bijvoorbeeld gaan om het nemen van extra hygiënemaatregelen of looproutes aanbrengen voor aanwezigen.. Zoals hiervoor is aangegeven zullen de maatregelen meebewegen met de bestrijding van de epidemie, en worden de maatregelen telkens versoepeld waar het kan, maar zullen zij worden aangescherpt als dat moet..

8. Financiële gevolgen

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

9. Consultatie

P.M.

10. Ondertekening

Dit wetsvoorstel wordt mede-ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gelet op het feit dat er bevoegdheden in dit wetsvoorstel zijn opgenomen waarmee in bijzondere omstandigheden collectieve maatregelen genomen kunnen worden die raken aan de grondrechten in de gehele samenleving. Daarnaast heeft de mede-ondertekening te maken met de samenhang met de rol van het lokale bestuur, en met name de burgemeester, bij de bestrijding van ziekten behorend tot groep A1 en de regeling die wordt getroffen voor zover het betrekking heeft op de verkiezingen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Wijziging Wet publieke gezondheid

Onderdelen A, B en D

In artikel 1 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) wordt de huidige groep A opgesplitst in een groep A1 en een groep A2. Deze wijziging wordt wetstechnisch ook doorgevoerd in andere artikelen waarin groep A genoemd staat.

In groep A1 worden de ziekten ondergebracht die overeenkomstig de criteria van de WHO als zodanig worden aangewezen. In paragraaf 3.3.2. van het algemeen deel van deze memorie is toegelicht dat dit ziekten betreft waartegen in de bevolking geen of weinig immuniteit aanwezig is, die mensen infecteren en zware klachten (bij een deel van de besmettingen) veroorzaken en die zich gemakkelijk onder de bevolking verspreiden. Ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel behoort alleen covid-19 tot de groep A1.

Onderdeel C

De zorg voor de bestrijding van een epidemie van een A-ziekte of een directe dreiging daarvan is in de Wpg (artikel 6, vierde lid) opgedragen aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Zo nodig kunnen de wettelijke dwangmaatregelen, dat wil zeggen de specifieke maatregelen waartoe de Wpg de voorzitter bevoegd heeft verklaard (zie hoofdstuk V Wpg), worden ingezet. Dit beperkt zich niet tot de artikelen die specifiek genoemd staan in de eerste zin van het vierde lid. Die zin beoogt slechts aan te geven dat het de voorzitter, en niet de burgemeester, is die de genoemde artikelen mag toepassen. In onderdeel C wordt aan artikel 6, vierde lid, een zinsnede toegevoegd. Geregeld wordt dat als het gaat om een A1-ziekte, de bevoegdheden die krachtens hoofdstuk V, paragraaf 8 zijn belegd bij de burgemeester, indien de ziekte uitsluitend plaatselijke effecten heeft, bij uitsluiting aan hem toekomen. Voorts worden twee leden toegevoegd waarop hieronder wordt ingegaan.

In afwijking van hoofdstuk V, paragraaf 8, komt een in die paragraaf aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, bij uitsluiting toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio zolang de betreffende infectieziekte meer dan plaatselijke effecten heeft. De voorzitter van de veiligheidsregio is in die situatie bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan de in artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, indien het de handhaving van hoofdstuk V, paragraaf 8. Of de betreffende infectieziekte meer dan plaatselijke effecten heeft, wordt bepaald door de Minister van VWS na overleg met de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Minister van VWS wijzigt dit besluit zodra deze omstandigheid zich niet langer voordoet.

Soms is de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 58z, derde en vierde lid, bevoegd om voorgestelde regels bestuursrechtelijk te handhaven met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Soms is de burgemeester echter niet handhavingsbevoegd op grond van het voorgestelde artikel 58z, derde en vierde lid, maar op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet. Dit is het geval bij de handhaving van voorschriften of beperkingen die aan een door hem te verlenen ontheffing kunnen worden verbonden en bij de handhaving van door hem te geven aanwijzingen, bevelen of verboden. Artikel 6, vijfde lid, voorziet erin dat ook die handhavingsbevoegdheid over kan gaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio.

Onderdeel E

In artikel 6ba is bepaald dat regels ter uitvoering van de DCC-verordening bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld kunnen worden. Deze regels zijn vastgesteld in het Tijdelijk besluit DCC. In het tweede lid van artikel 6ba is bepaald dat het aanwijzen van personen of organisaties in het kader van de uitvoering van de verordening alleen krachtens amvb kan geschieden. Tot op heden is het daarom enkel mogelijk om personen of organisaties die taken uitvoeren die voortvloeien uit de DCC-verordening in het Tijdelijk besluit DCC aan te wijzen. De

wijze waarop deze taken worden uitgevoerd worden tevens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dit betekent onder meer dat, indien een GGD moet worden aangewezen om een bij of krachtens het besluit omschreven taak uit te voeren, iedere keer het Tijdelijk besluit DCC moet worden gewijzigd.

Het is vaak gewenst dat GGD'en zo snel als mogelijk kunnen starten met het uitvoeren van taken, omdat het voor burgers gewenst is dat zij bij zo veel mogelijk GGD'en terecht kunnen. Derhalve wordt op dit moment een GGD eerst aangewezen via een spoedregeling en wordt vervolgens het Tijdelijk besluit DCC gewijzigd (conform artikel 6ba, vierde lid). Dit is een tijdrovend proces. Door de voorgestelde wijziging van artikel 6ba, tweede lid, van de Wpg, wordt het mogelijk gemaakt om personen en organisaties bij of krachtens het Tijdelijk besluit DCC aan te wijzen voor het uitvoeren van taken die voortvloeien uit de DCC-verordening.

Onderdeel F

Voorgesteld wordt de nieuwe bepalingen betreffende collectieve maatregelen op te nemen in een afzonderlijke paragraaf 8, in hoofdstuk V van de Wpg, dat bijzondere bepalingen bevat voor infectieziektebestrijding.

§ 8.1. Algemene bepalingen

Artikel 58a. Begripsbepalingen

In dit artikel zijn de begrippen opgenomen die voor de toepassing van de voorgestelde paragraaf 8 van belang zijn. Bij het opstellen van de definities is een aantal definities uit de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 overgenomen en is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande wettelijke begrippen uit andere relevante wetgeving. Waar nodig zullen de begrippen verder geconcretiseerd worden bij ministeriële regeling. Hieronder worden enkele begrippen nader toegelicht.

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

Ook gebouwen en plaatsen waar de belijding van godsdienst of levensovertuiging plaatsvindt, zoals beschermd in artikel 6 van de Grondwet, worden uitsluitend voor de toepassing van deze paragraaf aangemerkt als een besloten plaats. In artikel 6, tweede lid, van de Grondwet zijn 'gebouwen' en 'besloten plaatsen' gescheiden categorieën, terwijl voor de toepassing van de voorgestelde paragraaf 8 het begrip 'besloten plaats' tevens besloten gebouwen omvat. Het is niet de bedoeling het in de Grondwet bedoelde begrip 'besloten plaats' van een wettelijke definitie te voorzien. Met het aanduiden van gebouwen met een feitelijk besloten karakter als besloten plaats wordt beoogd deze te onderscheiden van gebouwen die voor het publiek openstaan en uit te zonderen van de toepassing van de artikelen 58h en 58j. Op deze besloten plaatsen zijn de artikelen 58k en 58l van toepassing.

Woningen zijn eveneens besloten plaatsen, met een bijzondere grondwettelijke bescherming. Voor zover in deze paragraaf een woning specifiek wordt benoemd, wordt hier aangesloten bij de artikelen 10 en 12 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Woning geldt hier als een feitelijk begrip; bepalend voor de bescherming is het feitelijk gebruik als woning. Het gaat dan om de ruimte die – ook voor een gedeelte – als woning in gebruik is.⁴⁸ Als een woning kan worden aangemerkt een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.⁴⁹ Naast het woonhuis vallen bijvoorbeeld ook een woonwagen en -schip, een caravan en een kamer van een huurder onder het begrip woning. De aanwezigheid van voldoende en bestendige relaties met een bepaalde plaats,⁵⁰ waar men op regelmatige wijze leeft,⁵¹ zijn eveneens aanwijzingen voor het aannemen van feitelijke bewoning. Het gaat om de eigenlijke woning, maar ook het gebied dat mede de essentie van het woongenot bepaalt, zoals de tuin en de garage. Met het oog hierop is duidelijkheidshalve in het

⁴⁸ Zie o.a. ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204; Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 2–8.

⁴⁹ Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20–21.

⁵⁰ EHRM 18 november 2004, nr. 58255/00 (Prokopovich/Rusland), § 36.

⁵¹ EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (Giacomelli/Italië), § 76.

tweede lid via een uitbreidende definitie van het begrip 'woning' bewerkstelligd dat daaronder mede valt 'een daarbij behorend erf'.

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

Mantelzorger: Dit is een natuurlijke persoon die rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie zorg of hulp verleent zonder dat dit beroeps- of bedrijfsmatig geschiedt. Het kan gaan om het verlenen van hulp bij dagelijkse activiteiten of verzorging maar ook om meer verpleegkundige handelingen zoals het toedienen van een insuline-injectie aan een diabetespatiënt. Een sociale relatie kan onder meer betreffen een familielid of vriend. Voor de omschrijving van het begrip mantelzorger is gebruikgemaakt van de begrippen mantelzorg of mantelzorger zoals omschreven in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Wet langdurige zorg (Wlz).

Openbare plaats: Aangesloten is bij de aanduiding van openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties en dat is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Het gaat hier om plaatsen waar in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn.⁵² Dit sluit overigens niet uit, dat bepaalde activiteiten op de desbetreffende plaats verboden kunnen zijn. Bestemming wil zeggen dat de rechthebbende – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter geeft, bijvoorbeeld door middel van een besluit of inrichting van de plaats. Vast gebruik ziet erop dat de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft. De openbare weg is te beschouwen als een openbare plaats.⁵³ Daarnaast zijn ook openbare plantsoenen en parken, waterwegen, recreatieplassen, overdekte passages van winkelcentra en zonder toegangsbewijs toegankelijke aankomst- en vertrekhallen van luchthavens en treinstations te beschouwen als openbare plaatsen, omdat zij een met de openbare weg vergelijkbare functie vervullen. Natuurgebieden zijn in beginsel openbare plaatsen, tenzij in de voorwaarden die de overheid heeft verbonden aan het beheer volgt dat een gebied niet openbaar is, en in de zin van dit wetsvoorstel onder het begrip publieke plaats valt. Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts, dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond hiervan kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, winkels en kerken niet als openbare plaatsen worden aangemerkt. Ook het deel van een station en de perrons dat zich achter gesloten toegangspoortjes bevindt, geldt niet als openbare plaats als dit slechts toegankelijk is voor publiek na het inchecken met een OV-chipkaart of passagepas.⁵⁴

Persoon met een handicap: Voor de definitie wordt verwezen naar het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169, en 2014, 113) en de nadere toelichting in § 5.9. Met personen met een handicap worden in ieder geval bedoeld mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking of met een psychogeriatrische aandoening als bedoeld in de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten.

⁵² Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15-16.

⁵³ Artikel 4, eerste lid, van de Wegenwet.

⁵⁴ Vgl. A.E. van Rooij, Orde in het semipublieke domein. Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 56.

Publieke plaats: In de definitie wordt aangesloten bij de uitleg van 'een voor het publiek openstaand gebouw' als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 176, eerste lid, WolBES, en daarbij behorend erf. Voor het publiek openstaand betekent dat deze plaatsen voor eenieder zonder aanzien des persoons openstaan. Hier kunnen wel beletselen gelden voor toegang en verblijf. Het kan bijvoorbeeld gaan om een entreprijs, minimumleeftijd of verzoek om identificatie. Bij een bijzondere bestemming of gebruiksvoorwaarden is het publiek gebruik van de ruimte doelgebonden. Te denken valt aan musea, bibliotheken, de voor het publiek openstaande ruimten en zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen, winkels, cafés, restaurants en de bijbehorende terrassen,⁵⁵ bioscopen, theaters, dierentuinen, attractieparken en andere dagattracties, en bepaalde recreatiegebieden. Onderwijsinstellingen en bijbehorende erven vallen niet onder de noemer voor het publiek openstaande gebouwen en zijn dus besloten plaatsen. Een school en schoolplein zijn naar hun bestemming niet voor eenieder toegankelijk.⁵⁶ Als de gestelde voorwaarden tot gevolg hebben dat alleen nog specifieke personen toegang hebben, dan is geen sprake van een publieke plaats. De feitelijke omstandigheden van het geval zijn bepalend. Formele criteria, zoals de benaming, de aanduiding op de gevel of een lidmaatschap zijn niet uitsluitend bepalend voor de vaststelling van het publieke of besloten karakter. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd.⁵⁷ In aanvulling op de voor het publiek openstaande gebouwen, kunnen ook ruimten in gebouwen (lokalen), voertuigen en vaartuigen voor het publiek openstaan, zoals ook treinstellen, taxivervoer, zowel gecontracteerd als op straat aangeboden, en veerboten. Voor de toepassing van deze paragraaf zijn die onder hetzelfde toepassingsbereik geplaatst.

Thuisquarantaine: Het gaat hier om de quarantaineplicht die met dit wetsvoorstel wordt geregeld voor reizigers die vanwege verblijf in een aangewezen hoogrisicogebied na inreis in Nederland in quarantaine moeten. Zij mogen de quarantaine ondergaan op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze.

Zorgverlener: Dit betreft een breed begrip. Hieronder vallen personen die beroepsmatig zorg in de zin van de Wet langdurige zorg of Zorgverzekeringswet leveren, alsmede jeugdhulpverleners en beroepskrachten die maatschappelijke ondersteuning leveren.

Artikel 58b. Doel

In dit artikel wordt aangegeven wat het doel is van paragraaf 8 en de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden: de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan.

Daarnaast is bepaald dat bij de toepassing van de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden beoordeeld. Dit afwegingskader voor de uitoefening van de voorgestelde tijdelijke bevoegdheden is uitdrukkelijk wettelijk verankerd in artikel 58b. Aangesloten wordt bij de noodzakelijkheidstoets zoals die in de jurisprudentie over het EVRM en andere internationale mensenrechtenverdragen is ontwikkeld. Die toetsing kent de volgende aspecten: elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken en er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (ook aangeduid als subsidiariteit). Daarnaast moet het met de maatregel gediende belang in verhouding zijn met de beperking en voor een of meer belanghebbenden onevenredig nadelige gevolgen (ook aangeduid als proportionaliteit). In artikel 3:4, tweede lid, Awb is eveneens het evenredigheidsbeginsel geregeld. Op grond van die bepaling vindt toetsing van besluiten van bestuursorganen aan het evenredigheidsbeginsel plaats. Als het echter gaat om algemeen verbindende voorschriften, zoals de algemeen geldende maatregelen die bij ministeriële regelingen worden vastgesteld, is artikel 3:4, tweede lid, Awb slechts van toepassing voor zover de aard van bevoegdheden zich daar niet tegen verzet (artikel 3:1, eerste lid, Awb). Artikel 58b

⁵⁵ ABRvS 5 juni 2002, Gst. 2002/10 (Nijmegen).

⁵⁶ Zie Kamerstukken II 2000/01, 26 865, nr. 7, p. 9 en Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 2.

⁵⁷ HR 17 juni 1912, Gst. 1912, nr. 3190, p. 2; HR 24 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH1472, NJ 2009, 170 (Besloten spellensociëteit). HR 17 juni 1912, Gst. 1912 no. 3190, p. 2; HR 30 juni 1924, ARB 1924, p. 409 (Delftse tapperij). HR 28 april 1967, NJ 1967, 220 m.nt. W.F. Prins (APV Eindhoven). Hof Amsterdam 14 juni 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AX8592, NJFS 2006, 191 (Maagdenhuis).

biedt in aanvulling hierop een expliciete en rechtstreekse toets van de evenredigheid van dergelijke algemene maatregelen in ministeriële regelingen.

Het afwegingskader van artikel 58b is dus in de eerste plaats relevant voor het vaststellen van algemene regels bij ministeriële regeling. Steeds zal beoordeeld moeten worden of een maatregel noodzakelijk is voor de bestrijding van de epidemie en of deze evenredig is aan de bestrijding als doel. Als de noodzaak van een maatregel gezien de wetenschappelijke inzichten of de actuele stand van een virus is vervallen, vergt het noodzakelijkheidsvereiste eveneens dat de ministeriële regeling aangepast of ingetrokken wordt.

Artikel 58b is daarnaast van toepassing bij de bevoegdheidsuitoefening in concrete gevallen, zoals bij de uitoefening van de meer concrete bevoegdheden die betrekking hebben op ontheffingen, aanwijzingen, bevelen, toezicht en handhaving. Dan hangt de afweging sterk af van de concrete omstandigheden van het geval. Hier zal veelal een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de belangen die zijn gediend met de bestrijding van de ziekte met pandemisch potentieel, waarbij tevens van belang is in hoeverre voor de minst vergaande geschikte maatregel is gekozen. Bij verschillende toepasselijke instrumenten, kan alleen worden overgegaan tot een beperkende maatregel als minder vergaande maatregelen niet volstaan voor de bestrijding van de ziekte met pandemisch potentieel als doel.

Met de veranderingen ten opzichte van artikel 58b, tweede lid, Twm is geen materiële wijziging beoogd in de wijze waarop de belangenafweging plaatsvindt, maar vooral een verduidelijking.

Artikel 58c. Procedurevoorschriften ministeriële regelingen

Zoals in hoofdstuk 3 van het algemeen deel uiteen is gezet, kent de wet in verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of op of af te schalen) een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid. Gelet op het departementsoverstijgende belang van deze ministeriële regelingen is het gewenst dat deze steeds vooraf in de ministerraad worden besproken. Dit is uitdrukkelijk vastgelegd in het eerste lid, door het voorschrift dat de ministeriële regelingen moeten worden vastgesteld 'in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad'. Daarbij kan de minister-president zo nodig gebruikmaken van de voorziening die sinds 27 maart 2020 in artikel 26a van het reglement van orde voor de ministerraad is vastgelegd.

Uit het oogpunt van democratische legitimatie is parlementaire betrokkenheid bij de vast te stellen uitvoeringsregelingen van groot belang. Daarom is voor de ministeriële regelingen voorzien in een voorhangprocedure, op grond waarvan deze dus in het ontwerp-stadium aan het parlement moeten worden voorgelegd. Gelet op de noodzaak om snel te kunnen op- of afschalen, kan daarbij echter niet de reguliere voorhangtermijn van vier weken worden toegepast. Om die reden is een korte voorhangtermijn van één week opgenomen. Deze termijn stelt het parlement in staat om over de voorgenomen maatregelen met de regering van gedachten te wisselen.

Indien er een dringende omstandigheid is waarin direct handelen vereist is, of wanneer het treffen van maatregelen niet langer noodzakelijk of proportioneel is, kan de ministeriële regeling direct na de vaststelling en bekendmaking in werking treden. De regeling wordt in dat geval binnen twee dagen naar beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Indien de Tweede Kamer binnen een week besluit niet in te stemmen met de regeling, vervalt deze van rechtswege. Deze spoedprocedure is vastgelegd in het derde lid.

Artikel 58d. Vangnet Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Ter bestrijding van een ziekte met pandemisch potentieel kunnen er in zowel Caribisch Nederland als in Europees Nederland verschillende maatregelen getroffen worden. De aanpak in Caribisch Nederland vergt, vanwege de kleinschalige eilandsetting, een andere aanpak dan die in Europees Nederland. Gezien de kleinschalige eilandsetting, het gebrek aan uitwijkmogelijkheden en de beperkte uitwijkopties voor curatieve zorg, kan het nodig zijn om op zeer korte termijn maatregelen te treffen. Gelet op dit bijzondere karakter van de bestrijding van een ziekte met pandemisch potentieel aldaar, is het wenselijk dat het mogelijk is om indien nodig met een noodverordening te werken. Artikel 132a van de Grondwet geeft ook uitdrukkelijk de mogelijkheid om voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba andere specifieke maatregelen te

treffen met het oog op de bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Binnen twee weken na de opdracht tot het vaststellen van een noodverordening, moet een ministeriële regeling worden vastgesteld tot regeling van de in de noodverordening genoemde onderwerpen. Daarop is de procedure van artikel 58c van toepassing.

Artikel 58e. Differentiatie en lokaal maatwerk

Dit artikel betreft de mogelijkheid om bij de uitwerking en uitvoering van paragraaf 8 maatwerk te leveren. Het eerste lid stelt buiten twijfel dat in de ministeriële regelingen op basis van deze paragraaf in elk geval onderscheid kan worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (onderdeel a), personen, op basis van leeftijd (onderdeel b), activiteiten (onderdeel c) en openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (onderdeel d), indien dit op basis van de beschikbare informatie mogelijk en wenselijk is.

Met betrekking tot artikel 58e, onder a, wordt ter toelichting nog het volgende opgemerkt. Differentiatie binnen en tussen gemeenten geeft de mogelijkheid om bijvoorbeeld ten aanzien van stranden of natuurgebieden een specifieke regeling te treffen. Differentiatie tussen gemeenten maakt het mogelijk om te differentiëren naar (clusters van) gemeenten, provincies maar ook veiligheidsregio's of andere samenwerkingsverbanden.

Het tweede lid maakt maatwerk mogelijk via een ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de geldende voorschriften ten aanzien van de openstelling van publieke plaatsen (artikel 58h) en organisatie van evenementen (artikel 58i). In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber (in samenhang met artikel 68a). Die bevoegdheid ziet op het verlenen van ontheffing in bijzondere omstandigheden, waarbij de burgemeester in ieder geval de criteria genoemd in het vierde lid betreft. Betrokken worden onder meer de aard van de plaats, de activiteit en de gevolgen voor de naleving van de norm. Het gaat erom dat de burgemeester afweegt of een ontheffing zich naar zijn oordeel verzet tegen het belang van de bestrijding van de ziekte met pandemisch potentieel. In dat geval verleent hij de ontheffing niet. Alvorens een beslissing te nemen, dient de burgemeester de GGD om advies te vragen (derde lid).

§ 8.2 Maatregelen

Artikel 58f. Veilige afstand

In het eerste lid is de gedragsregel vervat dat eenieder zich met een veilige afstand ophoudt tot anderen. Ophouden betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee vallen het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, buiten de wettelijke verbodsnorm. Een voorbeeld is de situatie waarin een persoon met een visuele beperking bij het passeren van anderen niet ten minste de veilige afstand houdt of de situatie waarin iemand een hulpbehoevend persoon helpt met in- of uitstappen. Deze norm geldt op alle plaatsen buiten woningen.

De veilige afstand wordt ingevolge het tweede lid vastgesteld bij ministeriële regeling, na advies van het RIVM.

In het derde lid zijn uitzonderingen vastgesteld op de veiligeafstandsnorm. In de eerste plaats geldt een uitzondering voor personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn (onderdeel a). Het gaat om een brede uitzondering; niet vereist is dat die personen een gezin of huishouding vormen. Onder de uitzondering vallen bijvoorbeeld personen die op één woonadres in de basisregistratie personen staan ingeschreven, zoals ook bij studentenhuizen het geval is, maar ook andere situaties waarin sprake is van het feitelijk woonverblijf van de betrokken personen op hetzelfde adres. Te denken valt aan pleegkinderen die tijdelijk in een gezin worden opgenomen en in gevallen van co-ouderschap, samengestelde gezinnen en meerouder- en regenbooggezinnen waarbij een kind voor een deel van de tijd bij een of meer ouders woont, studenten die een deel van de tijd bij hun ouders wonen en senioren die door een van de volwassen kinderen tijdelijk in

huis zijn genomen. In het geval van minderjarige kinderen geldt overigens ook de uitzondering in onderdeel d van het vierde lid.

Afhankelijk van de specifieke situatie kan ook op het terrein van de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning sprake zijn van het woonachtig zijn op twee adressen, bijvoorbeeld in een instelling waar iemand hoofdzakelijk verblijft en bij de mantelzorger waar iemand regelmatig verblijft. Personen die gezamenlijk kortdurend verblijven in een shortstay, vakantiewoning of andere toeristische verblijfplaats worden niet geacht samen 'woonachtig' te zijn op datzelfde adres. Dat is bijvoorbeeld het geval bij arbeidsmigranten die in wisselende samenstelling zonder inschrijving in de basisregistratie personen verblijven in dit type tijdelijke verblijfplaatsen.

Een tweede wettelijke uitzondering geldt voor opsporingsambtenaren, toezichthouders, zorgverleners, mantelzorgers of geestelijk bedienaren en personen die werkzaam zijn bij een justitiële inrichting, bij de politie, de brandweer, de krijgsmacht of in de kinderopvang (onderdeel b). Ook de personen jegens wie zij hun taken uitvoeren, zijn uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm (onderdeel c). De zinsnede 'voor zover deze zijn taak niet op gepaste wijze kan uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand' in onderdeel b brengt tot uitdrukking dat voor deze gevallen de veilige afstand het uitgangspunt blijft. Een politieambtenaar kan bijvoorbeeld anderhalve meter afstand houden tot iemand die aangifte komt doen, net als een penitentiair inrichtingswerker die een intakegesprek voert in een penitentiare inrichting, een huisarts die een gesprek voert en de brandweer die op school voorlichting geeft. Bij een aanhouding, visitatie, medisch onderzoek en beknelling is dit echter niet het geval. Logischerwijs is ook de persoon uitgezonderd jegens wie de taken worden uitgevoerd, zoals de aangehouden verdachte, gevisiteerde gedetineerde, onderzochte patiënt en beknelde automobilist. Voor de formulering van onderdeel b is deels aangesloten bij artikel 3, eerste lid, van de Regeling optische en geluidssignalen 2009. Het begrip opsporingsambtenaar is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 58a. Daarin wordt onder andere verwezen naar de artikelen 141 en 142 Sv, waaruit blijkt dat hier ook alle buitengewone opsporingsambtenaren onder worden begrepen (artikel 142, eerste lid, Sv).

Ook voor geestelijke bedienaren geldt een uitzondering. In het kader van het (in gemeenschap) uitoefenen van een godsdienst of levensovertuiging worden handelingen verricht waarbij naar hun aard de veilige afstand niet kan worden gehouden, zoals doopplechtigheden of inzegeningen. Daarom zijn geestelijke bedienaren ook in onderdeel b opgenomen. De personen jegens wie zij de handelingen uitoefenen zijn eveneens uitgezonderd op grond van onderdeel c. Het begrip 'geestelijke bedienaar' is ontleend aan artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet inburgering. Het gaat daarbij onder meer om de persoon die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt of arbeid verricht als geestelijk voorganger, dan wel ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht.

De vierde uitzonderingsgrond (onderdeel d) betreft de begeleiding van kinderen tot en met 12 jaar en personen met een beperking, voor zover zij buiten de woning niet de veilige afstand kunnen bewaren tot hun begeleider. Als het gaat om begeleiding van een persoon met een beperking kan onder meer gedacht worden aan een persoon met een fysieke beperking die begeleiding nodig heeft bij verplaatsing met een rolstoel, een persoon met een visuele of auditieve beperking die begeleiding nodig heeft bij sport of fysieke ondersteuning nodig heeft bij communicatie, of een persoon die vanwege een verstandelijke beperking of psychische aandoening fysiek contact of nabijheid behoeft tijdens begeleiding, zoals iemand met een angststoornis of personen met het geestesvermogen van een zeer jong kind.

Artikel 58g. Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen

Deze bepaling biedt een grondslag voor het regelen van een verplichting tot het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Wat hieronder wordt verstaan, wordt verduidelijkt in de begripsbepaling (artikel 58a, eerste lid). Artikel 1.1 van het Arbeidsomstandighedenbesluit kent eveneens een definitie voor 'persoonlijke beschermingsmiddelen' voor werknemers, maar bij persoonlijke beschermingsmiddelen als bedoeld in artikel 58j wordt een bredere reikwijdte beoogd.

Voorbeelden van persoonlijke beschermingsmiddelen zijn (niet-medische) mondkapjes (die zowel mond als neus bedekken), spatbrillen, handschoenen of kleding die bescherming biedt tegen overdracht van het virus, zowel voor de drager als voor anderen. Voorts is het zo dat hygiënemaatregelen anders dan persoonlijke beschermingsmiddelen (die bestemd zijn om te worden gedragen of vastgehouden) zien op de inrichting van ruimten, in die ruimten te gebruiken voorwerpen of materialen, of het treffen van voorzieningen ten behoeve van de reinheid teneinde besmetting met of overdracht van een virus zoveel mogelijk te voorkomen. Een voorbeeld daarvan zijn kuchschermen die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij kassa's als afscheiding tussen de medewerker en de klant.

Net zoals voor andere maatregelen geldt, kan bij ministeriële regeling alleen worden besloten tot een plicht tot het toepassen van hygiënemaatregelen of het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen voor situaties waarin dat noodzakelijk en proportioneel is voor de bestrijding van de A-ziekte met pandemisch potentieel of het voorkomen van de verspreiding daarvan (artikel 58b).

De verplichting tot het dragen van persoonlijke beschermingsmiddelen kan raken aan de persoonlijke levenssfeer. Het is afhankelijk van de uitwerking in de ministeriële regeling of daadwerkelijk sprake is van een beperking van dit recht, of dat die verplichting alleen enige hinder met zich brengt. Voor zover sprake is van een beperking, voorziet deze bepaling in de door artikel 10, eerste lid, Grondwet vereiste grondslag. Artikel 58j voorziet uitdrukkelijk niet in een grondslag voor het dragen of het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen in woningen. De verplichting tot gebruik van een persoonlijk beschermingsmiddel mag niet zo ver reiken dat zij een beperking vormt van de lichamelijke integriteit of de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging of vergadering en betoging.

Artikel 58h. Openstelling van publieke plaatsen

Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te benoemen publieke plaatsen die in het belang van de bestrijding van de (verspreiding van) de A1-ziekte niet geopend mogen worden voor het publiek. Daarnaast kunnen voorwaarden worden gesteld aan openstelling, zoals toelating na reservering, toelating na een controlegesprek om in te schatten of er gezondheidsrisico's zijn, verplichte placering, gebruik van zitplaatsen, aanbrengen van markeringen, instellen van looproutes of gescheiden bezoekersstromen. Ook kan voor openstelling een maximumaantal bezoekers worden vastgesteld. Dat kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58a is toegelicht zijn publieke plaatsen onder andere restaurants, cafés, sportscholen, theaters, bioscopen, musea en dierentuinen, alsmede voor het publiek openstaande voer- en vaartuigen. Het artikel kan worden benut om de maatregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op en af te schalen. De norm richt zich tot de persoon die de plaats openhoudt, dus niet tot het publiek. In bijzondere omstandigheden kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

Artikel 58i. Evenementen

Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te noemen evenementen die in het belang van de bestrijding van de (verspreiding van) de A1-ziekte verboden zijn. Voor zover evenementen zijn toegestaan, kunnen ook bij ministeriële regeling voorwaarden worden gesteld. Voor voorbeelden wordt verwezen naar de toelichting op artikel 58h. Bij ministeriële regeling kan ook een maximumaantal deelnemers (bezoekers) worden vastgesteld. Dat aantal kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58a is toegelicht, zijn in de eerste plaats publieke verrichtingen van vermaak te beschouwen als evenement. Voor de toepassing van dit artikel worden ook herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten op de weg, voorstellingen, feesten, wedstrijden en beurzen gelijkgesteld aan een evenement. Evenement heeft daarmee een ruim bereik en in een eventuele ministeriële regeling op basis van artikel 58i kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd. De norm richt zich tot de organisator, dus niet tot het publiek. In bijzondere omstandigheden kan van de burgemeester een

onthefing verlenen van het verbod, met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

Artikel 58j. Zorgplicht publieke plaatsen

Personen die zich begeven in voor publiek openstaande gebouwen, voertuigen en vaartuigen, moeten zich kunnen houden aan de veiligeafstandsnorm en andere bij of krachtens deze paragraaf gestelde maatregelen die voor hen gelden. Het voorgestelde artikel 58j legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen. Het opstellen en naleven van protocollen door brancheorganisaties, besturen en andere betrokkenen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de feitelijke invulling van deze zorgplicht.

Wie er bevoegd is tot het treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een plaats voor publiek, zal afhangen van de omstandigheden van de concrete situatie, zoals dat, ter vergelijking, ook het geval is bij de zorgplicht die in artikel 1a, eerste en derde lid, van de Woningwet staat (een zorgplicht voor 'de eigenaar (...) of degene die uit anderen hoofde bevoegd is'). Bij een sportkantine met een eigenaar, een huurder en sleutelhouders zal het er bijvoorbeeld van afhangen of fysieke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat aanwezigen de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen, waarvoor in de regel een eigenaar of huurder aan zet is en niet degenen die de deur openmaken. Als het gaat om het in acht nemen van hygiënemaatregelen, zoals het ontsmetten van handen, zal doorgaans niet de eigenaar bevoegd zijn tot het treffen van voorzieningen, maar bijvoorbeeld de uitbater of degene die toegang verleent tot de kantine.

Op grond van het tweede lid kan de burgemeester een schriftelijke aanwijzing geven indien hij van oordeel is dat de op een publieke aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58i niet in acht kunnen nemen. De burgemeester dient dit vanzelfsprekend te motiveren en een termijn te bieden waarbinnen degene die daartoe bevoegd is alsnog zelf maatregelen kan nemen (derde lid). De aanwijzing is geen sanctie, maar een concretisering van de zorgplicht. De aanwijzing is erop gericht dat de bezoekers de betreffende regels kunnen naleven en is niet gericht op sluiting van de plaats. In het geval van een spoedeisende situatie kan een onmiddellijk bevel worden gegeven, en als dat mondeling geschiedt, wordt het bevel daarna zo spoedig mogelijk op schrift gesteld (vierde lid). Bevelen kunnen ook worden gericht aan de aanwezige personen, en bijvoorbeeld inhouden dat zij zich dienen te verwijderen. De bevoegdheid om bevelen te geven kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58k. Zorgplicht besloten plaatsen

Voor besloten plaatsen, met uitzondering van woningen en daarbij behorende erven, geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is op die plaats voorzieningen te treffen of die zeggenschap heeft over toelating van personen tot die plaats. De zorgplicht geldt ook voor gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (zoals kerkgebouwen, moskeeën en synagogen). Ook op besloten plaatsen kan invulling worden gegeven aan de zorgplicht door middel van protocollen, op eenzelfde wijze als is toegelicht bij artikel 58j. In het tweede tot en met vierde lid is de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geregeld op gelijke wijze als in artikel 58j. De minister van VWS is bevoegd tot het geven van de aanwijzingen en bevelen voor zover het gaat om ruimten waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Voor andere besloten plaatsen, niet zijnde woningen, is van de burgemeester daartoe bevoegd. De toepassing van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geschiedt op dezelfde wijze als bij artikel 58j is toegelicht. De minister van VWS kan de bevoegdheden mandateren, bijvoorbeeld aan toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Voor het feitelijke toezicht op de besloten plaatsen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij toezichthouders die vanuit hun reguliere taken al feitelijk ter plaatse komen. De aanwijzingsbevoegdheid en bevelsbevoegdheid kan voor Caribisch Nederland bijvoorbeeld worden gemandateerd aan de gezaghebber of andere lokale toezichthouders als het toezicht aansluit op hun reguliere sectorspecifieke taakuitoefening.

Het vijfde lid biedt de mogelijkheid om bepaalde besloten plaatsen bij ministeriële regeling uit te zonderen van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheden. Deze mogelijkheid zal in het bijzonder kunnen worden toegepast ten aanzien van plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve

van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, welke plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten. In dit verband wordt gewezen op de in artikel 12, aanhef en onder b, van de Algemene wet op het binnentreden opgenomen waarborg dat in ruimten bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinningssamenkomsten van levensbeschouwelijke aard gedurende de godsdienstoefening of bezinningssamenkomst niet kan worden binnengetroden buiten het geval van ontdekking op heterdaad.

Artikel 58l. Bevelen ter zake van besloten plaatsen

Dit artikel is bedoeld voor onmiddellijk optreden op besloten plaatsen door de burgemeester, met uitzondering van woningen. De burgemeester kan alle bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van gedragingen of activiteiten en de aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet en laat de toepassing van die bevoegdheden onverlet.

Net als bij de reguliere bevelsbevoegdheden is niet de overtreding bepalend voor het geven van een bevel, maar de feitelijke situatie en het gevaar dat ervan uitgaat. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd; opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Ook hier geldt dat de bevoegdheid om bevelen te geven kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58m. Bevelen ter zake van voor openbare plaatsen

De hier opgenomen bevelsbevoegdheid is bedoeld voor de handhaving van de openbare orde. Het bevel is alleen bruikbaar als er sprake is van een verstoring van de openbare orde en drukte betekent op zichzelf nog geen verstoring van de openbare orde. In het geval van zodanige drukte dat sprake is van een verstoring van de openbare orde of noodsituatie, staat de bevelsbevoegdheid van de burgemeester onverkort ter beschikking. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd. Opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.

De bevoegdheid om bevelen te geven kan in beginsel worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58n. Zorgaanbieders en zorglocaties

Het eerste lid van dit artikel regelt een zorgplicht voor zorgaanbieders, waaronder worden verstaan zorgaanbieders als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) of in de Wet zorginstellingen BES, jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de Jeugdwet en aanbieders als bedoeld in de Wmo 2015 (zie artikel 58a). De zorgplicht heeft betrekking op de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58i gestelde regels: een zorgaanbieder dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat bepaalde personen die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder of bij het verlenen van zorg door de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58i gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen. Dit betreft andere personen dan de aanwezige bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen of mantelzorgers. Zorgaanbieders moeten op grond van de Wkkgz goede zorg leveren. In de Jeugdwet is het leveren van verantwoorde hulp voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de norm (artikel 4.1.1). Via professionele standaarden of kwaliteitsstandaarden, waaronder infectiepreventierichtlijnen, wordt invulling gegeven aan deze begrippen. In het kader van het verlenen van goede zorg en verantwoorde hulp dienen instellingen hun bewoners zoveel mogelijk te beschermen tegen een mogelijke infectie met het virus. Sinds het uitbreken van covid-19 zijn er al meerdere adviezen- en handreikingen opgesteld door het veld die handvatten bieden voor de zorgaanbieders en zorgverleners om uitvoering te geven aan de RIVM-adviezen. Deze adviezen- en handreikingen gelden als richtinggevend voor de goede zorgverlening. Hierbij moet naast veiligheid altijd ook aandacht blijven voor kwaliteit van leven. De IGJ neemt deze adviezen en handreikingen ook mee in haar toezicht. Doel van infectiepreventie is het zoveel mogelijk voorkomen van verspreiding van infectieziekten binnen een zorglocatie. Het gaat hierbij primair om de verspreiding naar andere patiënten en cliënten, maar er is ook expliciet aandacht voor de overdracht binnen en buiten de zorglocatie naar bijvoorbeeld medebewoners, patiënten, cliënten, familie, zorgverleners of jeugdhulpverleners. Door het beperken van bezoek worden potentiële infecties zoveel mogelijk tegengehouden. Bij het treffen van maatregelen dient de zorgaanbieder

een proportionaliteitsafweging te maken. De richtlijnen zoals hierboven vermeld, zijn daarbij richtinggevend.

Zorgaanbieders zijn bij het treffen van maatregelen afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de patiënt of cliënt en diens familie en naasten. De maatregelen kunnen niet zo ver gaan dat het bewoners bijvoorbeeld niet wordt toegestaan een zorginstelling te verlaten. Dit kan alleen als bewoners hieraan meewerken. Desondanks kunnen zorginstellingen maatregelen treffen waar iemand het niet mee eens. Voor de rechtsbescherming wordt verwezen naar de toelichting hierna onder *Positie cliënt en rechtsbescherming*.

Goede zorg

De zorgplicht zoals opgenomen in het eerste lid is een invulling van de norm van 'goede zorg' als bedoeld in artikel 2, tweede lid, Wkkgz en 'verantwoorde hulp' als bedoeld in de Jeugdwet. De norm van goede zorg brengt mee dat zorg moet worden verleend zoals een bekwaam hulpverlener dat doet. Een zorgaanbieder zal zich overeenkomstig de algemeen aanvaarde norm moeten inzetten. Om te expliciteren dat een zorgaanbieder zich ook aan de maatregelen ter beperking van het risico op verspreiding van het virus dient te houden, regelt dit wetsvoorstel een zorgplicht voor de zorgaanbieders. Vanzelfsprekend kunnen veel zorgverleners geen afstand houden van patiënten of cliënten als zij zorg verlenen. Dat geldt eveneens voor personen die met de patiënt of cliënt voor de zorgaanbieder werken en voor mantelzorgers. Mantelzorgers leveren samen met de zorgaanbieder de zorg die iemand nodig heeft. Mantelzorgers zijn belangrijk voor de kwaliteit van leven van de betrokken cliënt of patiënt. De zorgplicht is er daarom op gericht dat niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen en anderen dan mantelzorgers (bezoekers) redelijkerwijs moeten kunnen voldoen aan de maatregelen. De zorgaanbieder heeft een zorgplicht om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat niet bij de zorg betrokken personen zich aan de veiligeafstandsnorm houden. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. De hierboven genoemde adviezen- en handreikingen die door het veld worden opgesteld, bieden hierbij een belangrijk houvast om de zorgplicht te vervullen. Deze adviezen, handreikingen en richtlijnen gelden als richtinggevend voor de goede zorgverlening.

Informatievoorziening

Het is van belang dat cliënten en hun vertegenwoordigers zich bewust zijn van hun rechten en de plichten van de zorgaanbieder. Goede informatievoorziening over de inhoud van die rechten is hierbij essentieel. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor patiënten- en cliëntenorganisaties, zoals het Landelijk Overleg Cliëntenraden, Landelijk steunpunt medezeggenschap (LSR) of de ouderenorganisaties. Zij kunnen cliënten en hun vertegenwoordigers voorlichten over de plichten van de zorgaanbieders en de rechten van de cliënten en hoe zij hiervan gebruik kunnen maken. Ook zal de overheid voornoemde organisaties waar nodig behulpzaam zijn bij de informatievoorziening.

Wzd, Wvggz en Jeugdwet

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

Wzd, respectievelijk de Wvggz. Indien de zorgaanbieder maatregelen treft op grond van de Wzd en Wvggz, bieden die wetten de daarbij passende rechtsbescherming.

Op grond van de Jeugdwet kan de kinderrechter een machtiging verlenen voor gesloten jeugdhulp. Deze machtiging kan worden verstrekt indien dit noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen of om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Op grond van artikel 6.3.3 van de Jeugdwet kan in de gesloten jeugdhulp bezoek worden beperkt als dat noodzakelijk is om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken. Die mogelijkheden blijven bestaan.

Het derde lid maakt het mogelijk dat de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing met concrete maatregelen of, in spoedeisende gevallen, een bevel geeft indien de zorgplicht niet wordt nageleefd. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de zorgaanbieder specifieke maatregelen dient te treffen om ervoor te zorgen dat aanwezige bezoekers de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen.

Artikel 58n, vierde lid, bevat de bevoegdheid om bij ministeriële regeling beperkingen op te leggen ten aanzien van het ontvangen van bezoek door zorglocaties om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Een dergelijke regeling kan bijvoorbeeld nodig zijn als maatregelen die zorgaanbieders zelf treffen onvoldoende zijn gebleken om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Het kan gaan om verpleeghuizen, maar ook om ziekenhuizen, revalidatiecentra en woonvormen. De ministeriële regeling kan op grond van het vierde lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Zo is denkbaar dat bezoek in het geheel niet wordt toegestaan, of alleen in bepaalde categorieën zorglocaties wordt beperkt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regels voor alleen 'instellingen voor de ouderenzorg', 'jeugdzorg' of 'ziekenhuizen'. Met het oog op de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit bepaalt het vierde lid dat daarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen zorglocaties of categorieën zorglocaties.

Proportionaliteitsafweging

Een beperking op het toelaten van bezoek in een ministeriële regeling dient noodzakelijk en proportioneel te zijn om de verspreiding van het virus te voorkomen en de volksgezondheid te beschermen (artikel 58b). Het proportionaliteitsvereiste brengt mee dat daarbij rekening wordt gehouden met de consequenties van de beperkingen voor de cliënten en patiënten. Met het oog daarop bepaalt het wetsvoorstel dat de toegang niet wordt beperkt indien het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang (artikel 58n, vierde lid). Met name bij zorglocaties waar mensen langdurig verblijven, is onderling contact met naasten van groot belang. In het verlengde van deze afweging zal het niet snel denkbaar zijn dat er een ministeriële regeling wordt opgesteld die voor het gehele land zal gelden. Maatwerk ligt, gezien het proportionaliteitsvereiste, meer voor de hand. De proportionaliteitsafweging zorgt er immers voor dat per geval, regio, type zorginstelling moet worden bekeken of besmetting met een ziekte met pandemisch potentieel een reëel risico is, dat niet anders voorkomen kan worden dan door bijvoorbeeld een bezoekregeling op te stellen.

Het proportionaliteitsvereiste noopt ook tot terughoudendheid bij het nemen van maatregelen ten aanzien van die gedeelten van zorginstellingen waarin bewoners verblijven, zoals eigen kamers of appartementen in een verpleeghuis. Aldus wordt het huisrecht van bewoners zoveel mogelijk gewaarborgd. Zie daarover ook § 5.3.2 van het algemeen deel. Duidelijk mag zijn dat het nodig is om in het woongedeelte zorg te verlenen en zo nodig beschermende maatregelen te nemen. Bij het treffen van maatregelen is uitgangspunt dat eerst bezien wordt of kan worden volstaan met maatregelen buiten woongedeelten, is dat niet mogelijk dan zullen ook maatregelen binnen woongedeelten kunnen worden getroffen. In een ministeriële regeling op grond van artikel 58n, vierde lid, kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende (categorieën van) niet bij de zorg betrokken personen. Wanneer de ministeriële regeling een beperking oplegt, dient de zorglocatie zich aan die regeling te houden en conform de regeling bezoek niet toe te staan.

Met de mogelijkheid op grond van het vierde lid, wordt niet beoogd de maatregelen op grond van de Wzd en Wvggz, die uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet en die per patiënt of cliënt verschillend kunnen zijn, te beperken of op te rekken. De regels die op grond van het vierde

lid worden gesteld, kunnen desalniettemin eenzelfde soort uitwerking hebben als de beperkende maatregelen op grond van de Wzd en Wvggz. Op grond van de Wzd en Wvggz kunnen individuele maatregelen worden genomen, waarmee mensen in hun vrijheid worden beperkt. De maatregelen kunnen alleen worden getroffen indien het gedrag van een cliënt of betrokkene als gevolg van zijn psychogeriatrische aandoening, verstandelijke handicap of psychische stoornis leidt tot ernstig nadeel voor zichzelf of anderen. De maatregelen zijn individueel van aard. Ook eventuele maatregelen die op grond van artikel 31 Wpg (isolatie) en artikel 35 Wpg (quarantaine) kunnen worden genomen, zijn individueel van aard. Vanwege het individuele karakter van de maatregelen, ligt een individuele rechtsbescherming bij deze maatregelen voor de hand. De beperkingen die worden opgelegd bij een ministeriële regeling op grond van artikel 58n, vierde lid, kunnen eenzelfde soort uitwerking hebben als de beperkende maatregelen van de zorgaanbieder op grond van de Wzd en Wvggz. De maatregelen op grond van artikel 58n, vierde lid, zijn collectief van aard. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat (een deel van) een zorginstelling niet toegankelijk is voor bezoek. De maatregelen moeten wel noodzakelijk en evenredig zijn om verspreiding van het virus binnen een instelling te voorkomen (artikel 58b). Bij de totstandkoming daarvan gelden waarborgen waaraan moet worden voldaan. Ook bij deze maatregelen is informatievoorziening nodig. Ook rechtsbescherming is mogelijk indien instellingen bij ministeriële regeling ruimte hebben gekregen om nadere invulling aan de in de ministeriële regeling gestelde regels geven (zie hierna onder *Positie cliënt en rechtsbescherming*).

Eventuele maatregelen op grond van de Wvggz, Wzd of Jeugdwet kunnen nog door een zorgaanbieder worden getroffen, maar zullen aanvullend op een collectieve regeling in beginsel niet noodzakelijk zijn om bezoek te beperken.

Het vijfde lid noemt enkele vormen van toegang waarover een ministeriële regeling op grond van het vierde lid niet kan gaan. Dat neemt niet weg dat op grond van een proportionele afweging geconcludeerd kan worden dat meer toegang mogelijk is, dan alleen de aspecten die in dit lid genoemd worden. Ingevolge onderdeel b zal bezoek door een familielid of naaste in de periode waarin de behandelend arts verwacht dat de patiënt of cliënt op betrekkelijk korte termijn zal overlijden, niet kunnen worden beperkt. Het gaat hier om de inschatting van de verantwoordelijke arts die verwacht dat de cliënt op korte termijn komt te overlijden. Doorgaans zal dit binnen enkele weken zijn. Bezoek in de fase waarin te verwachten valt dat iemand komt te overlijden wordt van groot belang geacht. Bezoek draagt bij aan de kwaliteit van leven van met name mensen die langdurig in een zorglocatie verblijven. Op het moment dat duidelijk wordt dat een cliënt op betrekkelijk korte termijn komt te overlijden, is het voor zowel de cliënt zelf als zijn naasten van grote waarde om tijd met elkaar te kunnen doorbrengen. Afscheid kunnen nemen draagt bij aan het verwerken van het verlies van een dierbare. Een beperking van bezoek past hier niet bij. Voor de goede orde wordt hier beklemtoond dat uit het eerste, tweede en vierde lid volgt dat 'bij de zorg betrokken personen' en 'mantelzorgers' altijd toegang tot de zorglocatie moeten hebben.

Het begrip 'familielid of naaste' is ontleend aan artikel 4:1, vijfde lid, Wvggz. Volgens onderdeel c kunnen geen maatregelen worden opgelegd waardoor het horen op grond van de Wzd van cliënten of het horen op grond van de Wvggz van betrokkenen niet kan plaatsvinden. Dat geldt voor de procedures van de machtiging tot opname en verblijf en de machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling, respectievelijk de zorgmachtiging en (de machtiging tot voortzetting van) een crisismaatregel. Met dit onderdeel wordt zeker gesteld dat aan alle personen wier aanwezigheid noodzakelijk wordt geacht bij deze procedure toegang wordt verleend, waaronder de vertegenwoordiger en de advocaat. Ook kunnen op grond van onderdeel d geen regels worden gesteld die de toegang van advocaten, cliëntenvertrouwenspersonen of patiëntenvertrouwenspersonen tot de zorglocatie beperken. Op grond van de artikelen 4b, 57 en 58 Wzd en de artikelen 1:7, 11:1 en 11:2 Wvggz hebben cliënten en betrokkenen recht op advies en bijstand door hun advocaat en deze vertrouwenspersonen. Daarom dienen voornoemde personen toegang te kunnen krijgen tot de cliënt of patiënt.

Het toezicht is op grond van artikel 64 Wpg belegd bij de ambtenaren van de IGJ. De zorgplicht en de regels op grond van het vierde lid zullen gericht zijn tot zorgaanbieders. Mochten bezoekers zich niet houden aan de gedragsregels op grond van paragraaf 8, dan wordt van de zorgaanbieder

verwacht dat zij bezoekers daarop aanspreekt en zo nodig optreedt. Mochten bezoekers daaraan geen gehoor geven, dan kan de zorgaanbieder in het uiterste geval de politie inschakelen om onwillige bezoekers te verwijderen. De minister van VWS heeft op grond van artikel 58n, derde lid, de bevoegdheid om de zorgaanbieder een schriftelijke aanwijzing te geven indien hij van oordeel is dat de niet bij de zorg betrokken personen de regels onvoldoende in acht kunnen nemen. Voor de formulering van dat lid is aangesloten bij artikel 58k, derde en vierde lid. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt. De minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren aan de ambtenaren van de IGJ. De zorgaanbieder is verplicht binnen de daarbij gestelde termijn aan de aanwijzing onderscheidenlijk onmiddellijk aan het bevel te voldoen.

Aangezien dit artikel een specifieke zorgplicht en bevels- en aanwijzingsbevoegdheid bevat met betrekking tot zorgaanbieders en zorginstellingen, zijn de in artikel 58k opgenomen zorgplicht en de in artikel 58l opgenomen bevels- en aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van besloten plaatsen niet van toepassing verklaard (zesde lid).

Positie cliënt en rechtsbescherming

Positie cliënt

Op grond van het eerste lid kan een zorgaanbieder maatregelen nemen om bezoek binnen een zorginstelling te beperken. Ook kan een zorgaanbieder, wanneer dit op grond van het vierde lid bij ministeriële regeling is bepaald, in aanvulling of afwijking van de ministeriële regeling maatregelen treffen om bezoek te beperken of toe te staan, om daarmee maatwerk te bieden. Richtlijnen die vanuit het veld worden opgesteld, gelden hierbij als richtinggevend om hier invulling aan te geven. Bij het nemen van maatregelen is van belang dat de maatregelen die zorgaanbieders nemen persoonsgericht zijn en afgestemd te zijn op de reële behoefte van de cliënt. Ook moeten de rechten van de cliënt en patiënt in acht worden genomen en moet de cliënt met respect worden behandeld. Zorgaanbieders dienen bij het bieden van goede zorg zowel rekening te houden met de veiligheid van cliënten als met de persoonsgerichtheid van de maatregelen en met de rechten van cliënten. Cliënten dienen bij de maatregelen betrokken te worden. Op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz 2018) dienen instellingen waar cliënten langdurig kunnen verblijven op grond van de Wmcz 2018 hun cliënten in de gelegenheid te stellen inspraak uit te oefenen in aangelegenheden die direct van invloed zijn op hun dagelijks leven.

Daarnaast is in de Wmcz 2018 geregeld dat cliëntenraden instemmingsrecht hebben op onder meer het algemeen beleid inzake veiligheid, kwaliteit, hygiëne, ontspanningsmogelijkheden en recreatie. Hieronder valt ook een beleid van de zorgaanbieder inhoudende een eventuele beperking in het recht op het ontvangen van bezoek. Indien de instelling voor het voorgenomen besluit geen instemming van de cliëntenraad heeft verkregen, kan de zorginstelling de commissie van vertrouwenslieden om toestemming vragen om het besluit te nemen. De commissie geeft slechts toestemming indien: a. de beslissing van de cliëntenraad om geen instemming te geven onredelijk is, of b. het voorgenomen besluit van de instelling geleverd wordt om zwaarwegende redenen.

Het beleid van de zorgaanbieder dat vastgesteld is zonder de instemming van de cliëntenraad of de toestemming van de commissie van vertrouwenslieden is nietig indien de cliëntenraad tegenover de instelling schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan.

Naast een verplichting tot het hebben van een cliëntenraad, hebben steeds meer zorgaanbieders een verpleegkundige en/of verzorgende adviesraad (VAR/VVAR) of een multidisciplinaire professionele adviesraad (PAR). Bij vergaande maatregelen ligt het voor de hand deze organisaties te betrekken.

Rechtsbescherming

Ondanks de zoveel mogelijk persoonsgerichte en proportionele maatregelen door de zorgaanbieder, waarbij in voorkomend geval ook cliëntenraden vooraf zijn betrokken, kan het voorkomen dat de zorgaanbieder maatregelen neemt waarmee een individuele cliënt of diens

vertegenwoordiger het niet eens zijn. Zo kan een instelling bijvoorbeeld (met instemming van de cliëntenraad) bepalen dat op een bepaalde afdeling beperkt bezoek is toegelaten. Indien iemand het daar niet mee eens is, kan een patiënt, cliënt of zijn vertegenwoordiger gebruikmaken van de mogelijkheden die de Wkkgz biedt. De Wkkgz kent daarbij een getrapt systeem, uitgaande van het belang van het op een laagdrempelige manier oplossen van gerezen problemen.

Klachtbehandeling

Op grond van de Wkkgz dient iedere zorgaanbieder een regeling te treffen voor een effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van hem betreffende klachten. Een dergelijke klachtenregeling dient te zijn vastgesteld in overeenstemming met een representatieve cliëntenorganisatie. Over een gedraging jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening kan schriftelijk een klacht worden ingediend door de cliënt een nabestaande van de overleden cliënt dan wel een vertegenwoordiger. Een cliënt kan hierbij kosteloos worden bijgestaan door een klachtenfunctionaris, die kan helpen bij het formuleren van de klacht. Een klacht dient door de zorgaanbieder zorgvuldig te worden onderzocht. Hierbij staat een goede dialoog met de cliënt voorop. De klachtenprocedure is erop gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium tot een bevredigende oplossing te komen voor zowel zorgaanbieder als de cliënt/patiënt.

Geschilleninstantie

Indien de cliënt en de zorgaanbieder er op basis van een interne klachtenafhandeling niet uitkomen, kan de cliënt zijn klacht aan een geschilleninstantie voorleggen. Ingevolge de Wkkgz is iedere zorgaanbieder verplicht aangesloten bij een geschilleninstantie. De geschilleninstantie heeft tot taak geschillen over gedragingen van een zorgaanbieder jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening te beslechten. De geschilleninstantie geeft een bindend advies ten aanzien van een geschil. Daarnaast is de geschilleninstantie bevoegd om een schadevergoeding tot € 25.000,- toe te kennen. De civiele rechter kan de uitspraak van de geschilleninstantie marginaal toetsen.

Civiele rechter

Daarnaast kan een cliënt of zijn vertegenwoordiger in algemene zin een geschil met de zorgaanbieder voorleggen aan de civiele rechter. Dit kan bijvoorbeeld als de cliënt meent dat een maatregel van een zorgaanbieder een onrechtmatige uitwerking heeft. Ook kan een cliënt naar de burgerlijke rechter indien hij het bijvoorbeeld niet eens met het oordeel van de geschilleninstantie.

Meldpunt

Naast de mogelijkheden op grond van de Wkkgz, bestaat er de mogelijkheid om bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ) een klacht in te dienen over de kwaliteit van zorg. Het LMZ informeert de indiener over de mogelijkheden om die klacht op te lossen.

Toezicht

De IGJ gebruikt klachten die bij het LMZ binnenkomen bij haar toezicht op de zorg. Bij veel of ernstige signalen over een zorgaanbieder – bijvoorbeeld als signalen wijzen op een situatie die voor de veiligheid van cliënten of de zorg een ernstige bedreiging betekent of kan betekenen – kan de IGJ besluiten een onderzoek te doen (artikel 25 Wkkgz).

Artikel 58o. Bedrijfsmatig personenvervoer

Artikel 58o bevat een grondslag om specifieke maatregelen te treffen met betrekking tot het bedrijfsmatig personenvervoer. Dit begrip is breed en kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het in de Wet personenvervoer 2000 bedoelde openbaar vervoer zoals personenvervoer per trein, metro, tram en bus. Maar ook andere vormen van personenvervoer vallen onder dit begrip, zoals besloten busvervoer, personenvervoer per taxi, leerlingenvervoer, vervoer van gehandicapten, het regionale zogenoemde collectieve vraagafhankelijk vervoer (de regiotaxi) en bepaalde vormen van vervoer van personen over water. De aanduiding van de relevante situatie van personenvervoer wordt in een eventuele ministeriële regeling op basis van artikel 58o geconcretiseerd en is uiteraard afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Omdat de capaciteit van allerlei voorzieningen in het openbaar vervoer beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen voor de verdeling van die beperkte capaciteit. Gedacht kan worden aan het stellen van prioriteitsregels voor het gebruik van het openbaar vervoer of

bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van het vooraf reserveren van een reis met het openbaar vervoer. Het is denkbaar dat deze eisen ook worden gesteld aan andere vormen van personenvervoer dan openbaar vervoer. Bij het stellen van regels kan zo nodig onderscheid worden gemaakt naar doelgroepen van personen die gebruikmaken van het personenvervoer en naar typen van personenvervoer. De tweede zin in het tweede lid maakt een uitzondering mogelijk op het uitgangspunt van artikel 58f, derde lid, onder a, dat personen die op hetzelfde adres wonen niet de veilige afstand tot elkaar in acht hoeven te nemen.

Artikel 58p. Inreisverplichtingen

Op grond van dit artikel kunnen in een ministeriele regeling verplichtingen opgenomen worden die gelden voor het inreizen uit door de minister aangewezen gebieden. Dit kunnen bijvoorbeeld gebieden zijn met een zeer hoge virusincidentie en/of gebieden waar zorgwekkende virusvarianten rondgaan. De verplichtingen zien op de plicht voor de vervoerder om te controleren of de reiziger beschikt over een testbewijs en de plicht voor de reiziger om te beschikken over een testbewijs en dit testbewijs te tonen aan de vervoerder of toezichthouder. Tevens kunnen eisen aan de test gesteld worden.

Artikel 58q Uitzondering op de inreisverplichtingen

Op grond van dit artikel kunnen bepaalde categorieën personen uitgezonderd worden van de inreisverplichtingen. In de ministeriele regeling kan bijvoorbeeld bepaald worden dat een reiziger die beschikt over een vaccinatiebewijs wordt vrijgesteld van de plicht om over een testbewijs te beschikken en dit bewijs te tonen.

Artikel 58r. Quarantaineplicht Europees Nederland

Artikel 58r voorziet voor Europees Nederland in een algemene plicht tot thuisquarantaine voor inkomende reizigers uit aangewezen gebieden in het buitenland of uit Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Het doel daarvan is om zoveel als mogelijk te voorkomen dat het aantal besmettingen in Nederland (verder) stijgt door de import en verspreiding van een virus als gevolg van inkomende reizigers uit het buitenland. De quarantaineplicht geldt voor reizigers die voorafgaand aan inreis in Europees Nederland in een aangewezen gebied hebben verbleven. Dit kunnen bijvoorbeeld gebieden zijn met een zeer hoge virusincidentie en/of gebieden waar zorgwekkende virusvarianten rondgaan. Ook kan het hierbij gaan om landen waar onbekend is wat de epidemiologische situatie is vanwege onvoldoende testdata of sequencing data. De Minister van VWS wijst deze gebieden aan. De quarantaineplicht kan in de eigen woning of een andere verblijfplaats naar keuze worden ondergaan. De duur zal bij ministeriële regeling worden bepaald. Deze is echter korter als vijf dagen na inreis een test wordt afgenomen en uit de uitslag daarvan blijkt dat de betrokkene niet is geïnfecteerd met het virus. Gedurende de periode van thuisquarantaine dient de betrokkene bereikbaar te zijn voor een toezichthouder. De medewerkingsplicht die op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb op de betrokkene rust, veronderstelt reeds de bereikbaarheid voor de toezichthouder.

Artikel 58s. Uitzonderingen quarantaineplicht

Op grond van artikel 58s kunnen in een ministeriele regeling onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen op de quarantaineplicht opgenomen worden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de voorwaarde dat reizigers een vaccinatiebewijs kunnen tonen. Bij ministeriele regeling kan bepaald worden dat de burgemeester in bijzondere omstandigheden een ontheffing kan verlenen van de quarantaineplicht, met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen

Artikel 58t. Verzoekschriftenprocedure

Artikel 58t voorziet erin dat een reiziger op wie voormelde plicht tot thuisquarantaine van toepassing is, zich rechtstreeks tot de rechter kan wenden om binnen afzienbare tijd een oordeel te verkrijgen.

Artikel 58u. Quarantaineverklaring

Artikel 58u regelt de quarantaineverklaring. Reizigers die vanuit een aangewezen gebied in het buitenland Nederland inreizen moeten – digitaal of op papier – voor inreis een verklaring invullen ('quarantaineverklaring') en daarbij bepaalde gegevens verstrekken. In de quarantaineverklaring geven zij aan dat zij na inreis in thuisquarantaine gaan of daartoe niet verplicht zijn omdat zij tot

een van de uitzonderingscategorieën behoren. Ingeval van het laatste kan de reiziger verplicht zijn om dat te staven met bepaalde bescheiden. Deze zullen bij ministeriële regeling worden bepaald. Als een reiziger bij inreis wordt gecontroleerd en niet beschikt over een quarantaine verklaring, levert dat een strafrechtelijke overtreding op die onder meer met een geldboete kan worden bestraft.

Artikel 58v. Gegevensverwerking

Artikel 58v voorziet in de nodige grondslagen voor de gegevensverwerking ten behoeve van de monitoring, het toezicht op en de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht. Eerst zal via monitoring worden nagegaan of reizigers zich aan de quarantaineplicht houden. Daarbij staat stimulering, voorlichting en ondersteuning voorop. Indien op grond van bevindingen in het kader van de monitoring nader onderzoek door een toezichthouder naar de naleving van de quarantaineplicht door een betrokkene wenselijk wordt geacht, of indien geen telefonisch contact kan worden verkregen met een betrokkene, kan een melding worden gedaan aan de gemeenten. In dat geval kan controle door een toezichthouder plaatsvinden en kan ingeval van een geconstateerde overtreding een bestuurlijke boete (en eventueel een last onder dwangsom) worden opgelegd. In het kader van de monitoring, het toezicht en de handhaving kan gegevensverwerking plaatsvinden tussen (het belteam van) de Minister van VWS dat de monitoring verzorgt, de burgemeesters die een handhavende taak hebben en de toezichthouders. De door reizigers verstrekte gegevens die naar (het belteam van) de Minister van VWS worden doorgeleid, zullen niet langer worden bewaard dan voor de duur van de thuisquarantaine.

Artikel 58w. Aanvullende gegevensverstrekking en -verwerking papieren quarantaine verklaring

Artikel 58w voorziet in aanvullende regels over de gegevensverstrekking en -verwerking ingeval van een papieren quarantaine verklaring. Het gaat hier om gegevensverstrekking en -verwerking waarbij de reiziger, de vervoerder in de lucht- of scheepvaart, de burgemeester en eventueel een toezichthouder betrokken zijn.

Artikel 58x. Quarantaineplicht Caribisch Nederland

Artikel 58x voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat ook bij reizen tussen Bonaire, Sint Eustatius of Saba of naar een van deze eilanden vanuit Europees Nederland of een aangewezen hoogrisicogebied in het buitenland een quarantaineplicht geldt. Uitgangspunt is dat, indien daartoe wordt besloten, dezelfde regeling geldt als bij de quarantaineplicht voor Europees Nederland, maar bij ministeriële regeling kan anders worden bepaald. Een eventuele quarantaineplicht laat de toepassing van artikel 35 van de Wpg onverlet. Artikel 58x voorziet ook in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat de gezaghebber met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing van de quarantaineplicht kan verlenen.

Artikel 58y. Verantwoording en informatievoorziening

Het eerste lid bevat een maandelijks rapportageplicht van de minister van VWS aan de Tweede en Eerste Kamer over de krachtens hoofdstuk Va geldende maatregelen. Op deze wijze wordt de parlementaire controle op de vastgestelde ministeriële regelingen verder versterkt. Het tweede lid regelt een verplichting voor de burgemeester tot het verstrekken van structurele informatie. Dit kan geen persoonsgegevens betreffen. Het gaat bij de toepassing van deze bepaling uitdrukkelijk niet om het houden van toezicht, maar om het voorzien in een informatiebehoefte om effectief uitvoering te kunnen geven aan de in hoofdstuk V, paragraaf 8, geregelde bevoegdheden. De informatie wordt verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio. Ingevolge artikel 68a, onder d, Wpg rust voor Caribisch Nederland een gelijke verplichting op de gezaghebber. Artikel 58t, tweede lid, is hier vanzelfsprekend van minder praktische betekenis, aangezien de gezaghebber ingevolge artikel 68a, onder d, Wpg tevens de rol vervult van voorzitter van de veiligheidsregio. De burgemeester is reeds op grond van artikel 180, eerste lid, van de Gemeentewet aan de raad verantwoording verschuldigd over de uitoefening van de bevoegdheden die hem als eenhoofdig orgaan toekomen. Anders dan in de Twm worden hiervoor geen specifieke regels voorzien. Het derde lid regelt dat in het geval de voorzitter van de veiligheidsregio toepassing geeft aan een burgemeestersbevoegdheid uit hoofdstuk V, paragraaf 8, de voorzitter van de veiligheidsregio daarover verantwoording aflegt aan de betreffende gemeenteraad.

Artikel 58z. Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Ter wille van de effectiviteit van de te nemen maatregelen is van belang dat deze ook kunnen worden gehandhaafd via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (zogenoemde herstelsancties). Overeenkomstig de systematiek van de Wpg worden bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom opgenomen in paragraaf 8 zelf (nieuw artikel 58z) en dus niet in hoofdstuk VII (handhaving). Voor het overgrote deel van de maatregelen wordt voorzien in een bevoegdheid om overtreding daarvan te herstellen of te beëindigen via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Waar een bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang is toegekend, omvat deze ingevolge artikel 5:32 Awb mede de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid behoeft dus niet nog eens afzonderlijk te worden toegekend. Waar het gaat om de handhaving van de veiligheidsafstandsnorm, ligt een last onder bestuursdwang minder voor de hand, zodat daar in beginsel alleen is voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom.⁵⁸

Waar het openbare en publieke plaatsen betreft, ligt het in de rede om de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom toe te kennen aan de burgemeester. Bij besloten plaatsen is de bevoegdheid toegekend aan de minister van VWS, behalve in die gevallen waar het gaat om handhaving van regels die de burgemeester uitvoert. Om complicaties van samenloop te vermijden, geldt voor de handhaving van elke maatregel dat steeds slechts één bestuursorgaan, namelijk de minister ofwel de burgemeester of gezaghebber, bevoegd is tot het opleggen van een herstelsanctie.

De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester worden in Caribisch Nederland uitgeoefend door de gezaghebber. In alle gevallen geldt dat de bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom feitelijk zullen moeten worden uitgeoefend door ambtenaren aan wie door de minister dan wel de burgemeester of gezaghebber daartoe mandaat is verleend.

Artikel 58za. Bestuurlijke boete

Ingeval van niet-naleving van de plicht tot thuisquarantaine kan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene zijn woon- of verblijfplaats heeft, een bestuurlijke boete (en eventueel een last onder dwangsom op grond van artikel 58z, vierde lid) opleggen. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die de onvoorwaardelijke verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom (artikel 5:41, eerste lid, Awb). Algemene regels over de toepassing van dit instrument zijn neergelegd in titel 5.4 van de Awb. Vanwege het punitieve karakter gelden bij de toepassing van het instrument de bijzondere waarborgen die voor burgers ingeval van een «criminal charge» voortvloeien uit (onder meer) artikel 6 van het EVRM. De bestuurlijke boete kan worden opgelegd zodra is geconstateerd dat een reiziger de op hem rustende quarantaineplicht niet naleeft. Dit instrument biedt derhalve de mogelijkheid om in dat geval direct tot sanctionering («lik-op-stuk») over te gaan.

In het tweede lid is bepaald dat de bestuurlijke boete op een bedrag van € 339 wordt vastgesteld. Een boete van € 340 of minder geldt namelijk als een «lichte» boete waarvoor op grond van artikel 5:53 van de Awb ook een lichte procedure geldt. De bevoegde toezichthouders kunnen van de overtreding een boeterapport opmaken op grond van artikel 5:48 van de Awb en de betrokkene horen op grond van artikel 4:8 van de Awb, maar zijn hiertoe niet verplicht. Hierdoor kan het instrument van de bestuurlijke boete snel worden ingezet bij een geconstateerde overtreding van de quarantaineplicht en dit verhoogt de effectiviteit van de handhaving.

Onderdeel G

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

In artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de IGJ en de NVWA reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels. Dit nalevingstoezicht omvat dus ook de tijdelijke bepalingen die met dit wetsvoorstel in de Wpg worden opgenomen. In een aantal

⁵⁸ Zie voor vergelijkbare voorzieningen bijvoorbeeld de artikelen 45g, eerste lid, van de Advocatenwet, 116a van de Geneesmiddelenwet en 7:12, derde lid, van de Mediawet 2008. Ook aanwijzing 5.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de daarbij behorende toelichting gaan uit van de mogelijkheid dat de wetgever in voorkomende gevallen alleen de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom toekent.

gevallen zijn op specifieke (veelal publieke en besloten) plaatsen met het oog op het toezicht op de naleving van sectorale wetgeving veelal ambtenaren van andere toezichtsinstanties actief. Het ligt uit praktisch oogpunt het meest voor de hand dat deze ambtenaren aldaar tevens toezicht houden op de naleving van de regels uit dit wetsvoorstel. Met het oog daarop wordt in artikel 64a geregeld dat de minister van VWS voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de paragraaf 8 van hoofdstuk V of onderdelen daarvan, ambtenaren van andere toezichtsinstanties kan aanwijzen. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft die ressorteren onder een ander ministerie dan dat van de minister van VWS, wordt het besluit genomen in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.

De krachtens artikel 64a aangewezen toezichthoudende ambtenaren hebben op grond van artikel 5:15 Awb de bevoegdheid om elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

Onderdeel H

Artikel 65a. Grondslag voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren

Dit artikel biedt een aanvullende mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen. Voor de formulering is gebruikgemaakt van de standaardformulering uit aanwijzing 5.38, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond daarvan worden de aangewezen ambtenaren standaard belast met de opsporing van enkele strafbare feiten die jegens hen kunnen worden begaan. Ook voor de op grond van het voorgestelde artikel 65a aan te wijzen buitengewone opsporingsambtenaren gelden de op grond van artikel 142, vierde lid, Sv vastgestelde regels in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Voor de handhaving van dit wetsvoorstel is er geen aanleiding om af te wijken van de daarin en elders vastgelegde kennis-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen.

Onderdeel I

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

Het wetsvoorstel gaat uit van strafrechtelijke sanctionering. Dit artikel bevat daartoe alle strafbaarstellingen en strafsancities van de daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit het voorgestelde hoofdstuk V, paragraaf 8.

Onderdeel J

Artikel 68ka. Last onder dwangsom BES

Hoofdstuk VIIa Wpg bevat enkele bijzondere bepalingen voor de toepassing van de Wpg in Caribisch Nederland. De artikelen 68i tot en met 68k in dat hoofdstuk bevatten diverse regels voor de toepassing van bestuursdwang. Die regels zijn noodzakelijk omdat de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Het voorgestelde artikel 68ka voegt een regeling toe voor het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is wenselijk omdat het voorgestelde artikel 58z ook het opleggen van een last onder dwangsom mogelijk maakt (door de minister van VWS of door de gezaghebber) en omdat erin moet worden voorzien dat in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Eenvoudigheidshalve worden daartoe in artikel 68ka de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb van toepassing verklaard. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- geen oplegging van een last onder dwangsom voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat (artikel 5:5 Awb);
- geen cumulatie herstelsanctie mogelijk (artikel 5:6 Awb);
- preventieve toepassing last onder dwangsom (artikel 5:7 Awb);
- meerdaadse samenloop (artikel 5:8 Awb);
- verplichte elementen van de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:9 Awb);
- regel dat de verbeurde dwangsom toekomt aan het bestuursorgaan dat de last onder dwangsom heeft opgelegd (artikel 5:10 Awb);
- definitie van last onder dwangsom (artikel 5:31d Awb);
- regeling dat in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan worden opgelegd (artikel 5:32 Awb);
- inhoud van een last onder dwangsom (artikel 5:32a Awb);
- modaliteiten en hoogte van een last onder dwangsom (artikel 5:32b Awb);
- betaaltermijn van zes weken (artikel 5:33 Awb);

- opschorting, opheffing en vermindering van een dwangsom (artikel 5:34 Awb);
- invorderingsbeschikking (artikel 5:37 Awb);
- verval van de invorderingsbeschikking (artikel 5:38 Awb).

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

Artikel 68kb. Bestuurlijke boete BES

Het voorgestelde artikel 68kb voegt een regeling toe voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor dit artikel is aangesloten bij artikel 58za, waarin de bestuurlijke boete voor Europees Nederland geregeld is.

Artikel II

Artikel I van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen (hierna: Twc) is als gevolg van het vervallen van paragraaf 3a van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) met ingang van 20 mei 2022 vervallen.

In het huidige artikel II, eerste lid, van de Twc is opgenomen dat de bewaartermijn voor medische dossiers met uitsluitend een testuitslag wordt verkort naar 1 jaar voor een positieve testuitslag en 4 weken voor een negatieve testuitslag, ten opzichte van de termijn die thans in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW BES) is voorgeschreven. De regels in het BW houden onder meer in dat er een medisch dossier aangelegd en twintig jaar bewaard dient te worden (artikel 7:454, derde lid, BW; in artikel 7:454, derde lid, BW BES is deze termijn op tien jaar gesteld). Met het vervallen van artikel I van de Twc als onderdeel van paragraaf 3a van hoofdstuk Va van de Wpg met ingang van 20 mei 2022, vervalt de verkorte bewaartermijn van het huidige artikel II met ingang van 20 mei 2023. Het huidige artikel III, tweede lid, van de Twc, bepaalt immers dat artikel II van de Twc pas vervalt een jaar na het tijdstip waarop paragraaf 3a van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid vervalt.

Ook vanaf 20 mei 2023 bestaat de noodzaak tot bewaartermijnen van tien tot twintig jaar niet voor bedrijven die primair op SARS-CoV-2 testen voor de inzet van (Europese) toegangs- of testbewijzen. Deze testen worden door testaanbieders immers niet gebruikt voor verdere hulpverlening (zoals advies in het kader van bron- en contactonderzoek of het voorschrijven van medicatie). Het doel van het afnemen van een test bij een dergelijke testaanbieder is om slechts gedurende een periode van enkele weken een indicatie te geven over de besmettelijkheid en kan daarmee van belang zijn voor de inzet van testbewijzen. Een bewaartermijn van 20 jaar voor deze testuitslagen is in dat perspectief disproportioneel lang, zeker als er op grote schaal getest wordt voor testbewijzen en er daarmee op grote schaal bijzondere gegevens worden gegenereerd. Aangezien een positieve testuitslag, mede afhankelijk van het type test, wel relevant zou kunnen zijn voor de verdere hulpverlening, is een minimale bewaartermijn voor het bewaren van dergelijke gegevens wel noodzakelijk. Met onderhavige wijziging wordt daarom een minimale bewaartermijn van zes maanden en een maximale bewaartermijn van een jaar voorgeschreven. Ter toelichting hierop, kan aanvullend nog het volgende worden opgemerkt.

Voor een bewaartermijn van minimaal zes maanden en ten hoogste een jaar is gekozen om enerzijds te voorkomen dat medische gegevens onnodig lang bewaard blijven, en anderzijds kwaliteitstoetsing en een zorgvuldige klachtenafhandeling mogelijk blijft. De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd heeft aangegeven dat een bewaartermijn van vier weken in de praktijk te kort is voor het effectief uitvoeren van toezicht. Binnen die termijn is het niet altijd mogelijk een onderzoek uit te voeren en af te ronden, zeker als het onderzoek wordt ingesteld op basis van meerdere signalen of trends. Daarnaast zijn zorgaanbieders op grond van de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg verplicht om een goede klachtenregeling in te richten, waarbij een bewaartermijn van vier weken mogelijk te kort is voor het volledig afhandelen van een klachtenprocedure. Bovendien worden testuitslagen door het ontbreken van een minimale bewaartermijn in de Twc soms binnen vier weken verwijderd. Op dat moment is helemaal niet mogelijk om de klachtenprocedure te lopen en daarom is het van belang dat er ook een minimale bewaartermijn wordt voorgeschreven. Ten slotte leiden twee verschillende bewaartermijnen voor positieve en negatieve testuitslagen tot administratieve lasten voor de testaanbieders, die

daardoor extra kosten moeten maken. Daarom worden in dit wetsvoorstel die bewaartermijnen gelijkgetrokken, waardoor zowel positieve als negatieve testuitslagen minimaal zes maanden en maximaal één jaar mogen worden bewaard. Hiermee wordt voorkomen dat medische- en persoonsgegevens onnodig lang bewaard worden, maar blijft het mogelijk om retrospectief te inspecteren en om een zorgvuldige klachtenafhandeling te garanderen.

Uitzondering GGD'en

De termijnen, bedoeld in artikel I, eerste lid, onder a en b, van de Twc (nieuw), gelden niet voor de GGD'en. Dit is in het tweede lid van artikel I van de Twc (nieuw) geëxpliciteerd en heeft tot gevolg dat de bewaartermijnen van de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst van toepassing zijn. Hierin is voorzien in een bewaartermijn van 20 jaar, of zoveel langer als noodzakelijk voor de goede hulpverlening aan de patiënt (artikel 7:454 BW), tenzij de patiënt de vernietiging van de gegevens verzoekt (artikel 7:455 BW). Reden hiervan is het volgende.

De GGD'en testen primair ten behoeve van de infectieziektebestrijding, en niet voor het genereren van testbewijzen. Uitzondering hierop zijn de confirmatietesten ten behoeve van (Europese) herstelbewijzen. In de praktijk is het echter niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen testen die ten behoeve van de infectieziektebestrijding zijn, en testen die louter gericht zijn op het verkrijgen van een herstelbewijs. Voor de infectieziektebestrijding, analyses over de stand van de epidemie, wetenschappelijk onderzoek naar bijvoorbeeld de effectiviteit van de vaccins en het produceren van statistieken, is het bovendien noodzakelijk dat de GGD'en data kunnen delen met samenwerkende partijen, zoals het RIVM en het ministerie van VWS. Bij kortere bewaartermijnen is het risico dat deze (retrospectieve) analyses minder volledig uitgevoerd kunnen worden. Bovendien bevatten medische dossiers bij de GGD'en in de meeste gevallen meer informatie dan bij andere testaanbieders, omdat ook vaccinatiegegevens zijn toegevoegd. De aangepaste bewaartermijnen vastgelegd in de Twc waren eerder ook specifiek gericht op de bedrijven die voor het verkrijgen van testbewijzen in het leven waren geroepen.

Inwerkingtreding

Het is van belang om ervoor te zorgen dat de in artikel I, eerste lid, onder a en b, van de Twc genoemde termijnen dominant zijn vanaf het moment van invoering. Daarom is allereerst in artikel I, eerste lid, onder b, van de Twc, opgenomen dat de hulpverlener de betreffende gegevens vernietigt indien de termijn bedoeld in onderdeel a – te weten de minimale bewaartermijn van zes maanden en de maximale bewaartermijn van een jaar – is verstreken op het moment van inwerkingtreding van dit artikel. Voorts zal zodra artikel II van de Twc in werking treedt, het tweede lid van artikel III, van de Twc komen te vervallen. Dit tweede lid regelt het moment waarop artikel II van de Twc komt te vervallen. Doordat dit tweede lid komt te vervallen, wordt geborgd dat direct vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wijziging van de Twc, de nieuwe wenselijke bewaartermijnen gelden.

Tijdelijk karakter Twc

De Twc is opgesteld als tijdelijk wet en dat karakter wordt ook behouden. Dit komt tot uitdrukking in het nieuwe derde lid van de Twc (nieuw). Door de wijzigingen in het derde lid zal de Twc één jaar later, te weten op 1 juli 2023, dan wel een bij koninklijk besluit te bepalen eerder of later tijdstip komen te vervallen. Bij deze vervaldatum is aangesloten bij de vervaldatum van de Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test-, en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat, PbEU 2021, L211/1).

Artikel III

Gedurende de periode van 4 november 2020 tot en met 1 juli 2022 kon de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Tww) maatregelen nemen in het kader van de organisatie van veilige en toegankelijke verkiezingen in tijden van pandemie. De Tww zal vervallen op 1 juli 2022. Het voorgaande neemt echter niet weg dat er ten tijde van een pandemie nog steeds behoefte en noodzaak kan zijn tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van verspreiding van de pandemie bij verkiezingen.

Onderhavige wet voorziet in een permanente grondslag voor het voorschrijven van hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen op publieke plaatsen in tijden van een pandemie in generieke zin. Verkiezingslocaties – stemlokalen, maar bijvoorbeeld ook tellocaties of de locatie waar het centraal stembureau de zitting voor de uitslagvaststelling houdt – vallen onder publieke plaatsen, waardoor deze grondslag ook strekt tot het treffen van maatregelen op deze locaties. Een eventuele veiligeafstandsnorm geldt hier ook. Voor zover maatregelen gelden op verkiezingslocaties wordt echter voorzien in een afwijking ten aanzien van het toezicht op naleving en de handhaving van de maatregelen. Dit geldt voor de locatie zelf, bijvoorbeeld het stemlokaal, maar ook de ruimte waar je doorheen moet lopen om bij het stemlokaal te komen. Dus stel dat een stemlokaal is gevestigd in een zaal in een theater, dan dienen de handhavingsregels ook niet te gelden in de lobby waar je doorheen loopt om het stemlokaal te kunnen bereiken, enkel voor de personen die de ruimte betreden in het kader van de verkiezing. In de lobby kan dan wel worden opgetreden ten aanzien van gewone bezoekers van het theater.

Dit betekent dat waar toezicht en handhaving van eventuele maatregelen in generieke zin plaatsvindt op grond van deze wet, hierop een uitzondering wordt opgenomen voor verkiezingslocaties. Toezicht en handhaving in de generieke vorm is namelijk niet wenselijk op verkiezingslocaties, gelet op het openbare en toegankelijke karakter van verkiezingen. In lijn met ordebevoegdheden op grond van de Kieswet, is het wenselijk dat de naleving van eventuele hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen en de veiligeafstandsnorm wordt belegd bij de leden van het stembureau (vgl. artikel J 37 van de Kieswet), dan wel de leden van het briefstembureau, het gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau, centraal stembureau. Het stembureau vervult zijn taken op grond van de Kieswet namelijk onafhankelijk, dus zonder toezicht van de burgemeester, boa's of de beheerder van het gebouw. Het zou niet in overeenstemming zijn met de positie van het stembureau als aan derden de handhaving van de regels die gelden in het stemlokaal zou worden opgedragen. Kortom, de hygiëne- en gezondheidsmaatregelen en de veiligeafstandsnorm op grond van de Wpg zijn inhoudelijk van toepassing op verkiezingslocaties, maar het toezicht- en handhavingsregime geldt niet. De bepalingen die zien op handhaving van de maatregelen op verkiezingslocaties worden opgenomen in de Kieswet. Onderhavige wet voorziet eveneens in deze wijziging. Op grond van artikel J 37 van de Kieswet kan de voorzitter van het stembureau de burgemeester om bijstand verzoeken indien hij dit nodig acht in verband met de handhaving van orde in het stemlokaal.

Concreet wordt in de Kieswet geregeld dat – indien er maatregelen worden getroffen op grond van de betreffende bepaling in de Wpg – elk van de stembureauleden de bevoegdheid krijgt om de aanwijzingen te geven die nodig zijn om te verzekeren dat kiezers of andere aanwezigen zich aan de maatregelen houden. Aangenomen mag worden dat de kiezer gevolg zal geven aan deze aanwijzing. Zou echter de kiezer willens en wetens, ook na een herhaald verzoek, weigeren om de geldende regels te volgen, dan kan de voorzitter van het stembureau de kiezer de aanwijzing geven dat hij of zij het stemlokaal niet mag betreden dan wel het stemlokaal moet verlaten.⁵⁹ Dit geldt voor alle locaties waar krachtens de Kieswet openbare zittingen worden gehouden in verband met de uitvoering van een verkiezing, dus de locaties waar de zittingen plaatsvinden van het briefstembureau, het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau.

Artikel IV Inwerkingtreding

Het is de bedoeling dat alle bepalingen van dit wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Omdat thans nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en -maatregelen op

⁵⁹ Onder de Twv gold een soortgelijk handhavingsregime, zij het dat de bevoegdheid om de kiezer de toegang tot het stemlokaal te weigeren ook was belegd bij het stembureau. Het stembureau moest bestaan uit ten minste vier leden (in plaats van het in de Kieswet voorgeschreven minimumaantal van drie), en dat er een stembureau lid bij de ingang van het stemlokaal moest staan om te bewaken dat het binnen niet te druk zou worden. Nu de Twv is verlopen, geldt er geen verplichting meer om een vierde stembureau lid aan te wijzen.

hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden, is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Voorts is het de bedoeling dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt, zodat bij een eventuele nieuwe virusuitbraak snel maatregelen getroffen kunnen worden. De exacte datum van inwerkingtreding is uiteraard afhankelijk van het verloop van de parlementaire behandeling. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de vaststelling van de datum van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.⁶⁰

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

⁶⁰ Vgl. aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.