Nederlandse
Vereniging voor
Rechtspraak

De Minister voor VWS,
de heer H. M. de Jonge
De Minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
De Minister van Binnenlandse Zaken
en Veiligheid,
mevrouw drs. K.H. Ollongren
p/a
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
4 juni 2020

Contactpersoon
[redacted]

Onderwerp
Tijdelijke wet maatregelen (in verband met) COVID-19

Geachte mevrouw Ollongren, geachte heren,

De Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 beoogt een adequate wettelijke basis te leggen onder de bestaande situatie. De huidige basis, die van de noodverordeningen, is niet langer afdoende geoordeeld. De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) onderschrijft de gedachte dat een wettelijke regeling nodig is. Naarmate de bevoegdheden en op basis daarvan genomen maatregelen ingrijpender van aard zijn en/of langer duren – dat wil zeggen, grondrechten ernstiger aantasten – is een duidelijke verankering in de wet belangrijker. Aard en inhoud van dit voorstel laten zien dat beide aspecten aan de orde zijn.

De *tijdelijke* wet kent een "afloopbepaling", maar de werkingsduur van (delen van de) wet kan telkens met twee maanden worden verlengd. Dit is begrijpelijk, gelet op de onzekerheid hoe de corona-pandemie zich zal ontwikkelen, waarbij het ook de vraag is of en wanneer een vaccin of een andere behandelmethode beschikbaar komt. Om die reden acht de WeCo het van groot belang dat de uitvoering en uitwerking van de wet wordt gevolgd, om na afloop een gerichte evaluatie mogelijk te maken. Hierna zal aan dit punt nog aanvullend aandacht worden besteed.

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: +31 88 3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

De Wet publieke gezondheid (verder: Wpg) krijgt een nieuw hoofdstuk, waarin de mogelijke maatregelen worden vastgelegd. Zelfs maatregelen die verder gaan dan die tot nu toe zijn toegepast, worden mogelijk. De politiek-bestuurlijke inbedding[1] van ministeriële besluiten wordt aanvullend[2] in de wet vastgelegd, alsmede de positie van de voorzitter(s) van de veiligheidsregio('s) (zie 58d Wpg).

Daarbij is ervoor gekozen de hoofdlijnen in de wet vast te leggen, maar ten aanzien van een groot aantal onderwerpen nadere regelgeving door middel van ministeriële regels (of in een enkel geval algemene maatregel van bestuur) mogelijk te maken. Op zich acht de WeCo het begrijpelijk dat de wetgever ten behoeve van nadere uitwerking voor gedelegeerde regelgeving kiest, omdat op die manier sneller kan worden ingespeeld op nieuwe of veranderde situaties, ook al gaat dat tot op zekere hoogte ten koste van de democratische legitimatie en controle. Wel valt het de WeCo op dat in de toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan de materiële uitgangspunten waaraan deze nadere regelgeving moet voldoen en de balans die bij het treffen van min of meer vergaande maatregelen moet worden gevonden tussen diverse algemene en individuele belangen (zie daarover ook de voorlichting aan de Tweede Kamer van de Raad van State van 25 mei 2020). De WeCo adviseert de ministers op dit belangrijke punt (bijvoorbeeld in hoofdstuk 6) een aanvullende uitleg op te nemen. Daarbij merkt de WeCo op dat bijvoorbeeld art. 58e, eerste lid niet tot leeftijdsdiscriminatie mag leiden.

De bestuurlijke inbedding van de voorzitter van de veiligheidsregio is helder geformuleerd, evenals de taken van de voorzitter in het kader van deze wet. Art. 58d Wpg geeft de kaders aan en die lijken werkbaar. Als wordt voldaan aan de vereisten van art. 58d Wpg, kan de voorzitter bij uitsluiting in die veiligheidsregio een aantal besluiten nemen in het kader van deze wet. De burgemeestersbevoegdheden uit deze wet komen dan immers uitsluitend toe aan de voorzitter. Een andere burgemeester uit die regio kan binnen 24 uur na het nemen van het besluit beroep instellen bij de minister van VWS. De minister beslist binnen twee dagen. Het verdient in de visie van de WeCo aanbeveling die termijn te formuleren als 48 uur *na* indienen van dit beroep. Dat sluit ook beter aan bij de termijn van 24 *uur* die geldt voor het indienen ervan.

De WeCo wil wel aandacht vragen voor de politiek-bestuurlijke legitimatie van en de democratische controle op het handelen en de beslissingen van de voorzitter van een veiligheidsregio. De raad van de eigen gemeente van deze burgemeester kan de burgemeester op dit punt aanspreken; voor de gemeenteraden van de andere gemeenten in een regio is dit niet het geval. In de toelichting wordt weliswaar uiteengezet dat de voorzitter na afloop een toelichting zal geven in de betreffende (andere) gemeenteraden, maar die raden hebben daarbij niet de mogelijkheden die de raad wel heeft ten aanzien van de "eigen" burgemeester.
Verder mist de WeCo hier en op andere plaatsen in het wetsvoorstel een beschouwing over de (mogelijkheid van) al dan niet bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de diverse

[1] Art. 58c Wpg laat bijvoorbeeld zien dat de minister van VWS ministeriële regelingen vaststelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.
[2] Zie art. 58b Wpg lid 2, dat nadrukkelijk aangeeft dat de wet aanvullend is op het bestaande art. 7 lid 1 Wpg, de huidige basis van de noodmaatregelen. De minister van VWS is "Onze Minister" in, bijvoorbeeld, art. 58c lid 1 Wpg.

besluiten, al dan niet in het kader van interbestuurlijke verhoudingen[3]. De WeCo adviseert dringend hieraan in de toelichting nader en gericht aandacht te besteden. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag óf het de bedoeling is dat tegen de diverse besluiten bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Ook zou nader moeten worden doordacht *hoe* die procedure wordt vormgegeven. De WeCo denkt daarbij aan een antwoord op vragen als:
(a) indien beroep openstaat ingevolge artikel 8:1 van de Awb (die mogelijkheid wordt thans in het wetsvoorstel nergens uitgesloten), is het dan de bedoeling dat ook de bezwaarschriftprocedure wordt doorlopen (de hoofdregel) of dat administratief beroep wordt opengesteld (zoals in artikel 58d)?
(b) is het de bedoeling het hoger beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak te laten (de hoofdregel) of is, wellicht, alleen beroep in enige aanleg bij die Afdeling[4] mogelijk?
(c) zijn afwijkende termijnen nodig?
Daarbij zou kunnen worden overwogen af te wijken van de Awb of een aanvulling van de Bevoegdheidsregeling bij de Awb op te nemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes, dient volgens de WeCo in de toelichting ook nader aandacht te worden besteed aan de vraag hoe de gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht[5] zouden moeten worden opgevangen.

De wet staat, op basis van art. 58e Wpg, differentiatie toe ten aanzien van plaats (gemeente of groepen van gemeenten en de openbare lichamen), leeftijd en activiteiten. Waar het gaat om het (kunnen verlenen van) ontheffing, geldt dat alleen voor leeftijd en activiteiten.
In paragraaf 2 van de wet worden de gedragsvoorschriften benoemd en nader uitgewerkt. Art. 58f Wpg betreft de veilige afstand. Die wordt vastgesteld bij amvb, en kan nadien worden aangepast bij ministeriële regeling. De afstand kan op nihil worden gesteld; er zijn dan geen beperkingen meer op dit punt. De werking van deze bepaling wordt in art. 58f lid 4 Wpg nader beperkt op een logische wijze. De WeCo mist bij de onder b. genoemde personen de officier van justitie en de rechter (en zijn/haar griffier). Onder omstandigheden, bijvoorbeeld bij het verrichten van bepaalde ambtshandelingen, kán het voorkomen dat de vastgestelde veilige afstand niet in acht kan worden genomen. Hetzelfde geldt voor medewerkers van de politie en/of het Nederlands Forensisch Instituut, die niet zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, maar wel een rol hebben te vervullen binnen een strafrechtelijk onderzoek. De rechter-commissaris en/of de officier van justitie zouden de bevoegdheid moeten hebben om in een dergelijk geval een ontheffing te verlenen. De WeCo stelt voor de hier geschetste situatie te ondervangen door dit in de ministeriële regeling lid 5 van art. 58f Wpg adequaat te regelen.

Art. 58g Wpg geeft nadere kaders voor de groepsgrootte. In lid 2 (sub a. tot en met f.) wordt een aantal situaties uitgezonderd, vanwege – kort gezegd – andere grondrechten. Deze uitzonderingen geven de WeCo op zich geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Wel merkt de WeCo op dat ook vormen van rechtspraak, en dan met name fysieke zittingen, kunnen leiden tot een samenkomst van een zekere omvang. De WeCo adviseert ook hiervoor een uitzondering mogelijk te maken, en daartoe in lid 2 de

---

[3] De beslissing van de minister op administratief beroep bedoeld in art. 58d lid 2 Wpg, en de besluiten bedoeld in de artikelen 58g lid 4 Wpg, 58h lid 3 Wpg, 58i lid 3 Wpg, 58k leden 2 en 3 Wpg, 58l leden 2 en 3 Wpg en mogelijk ook 58n lid 3 Wpg.
[4] Bijvoorbeeld tegen besluiten van de minister op grond van artikel 58d lid 2 Wpg.
[5] Met name bestuurs- en strafrechtspraak zullen gevolgen ondervinden. Door de focus op strafrechtelijke handhaving dient ook aandacht te bestaan voor de werklastaspecten voor het Openbaar Ministerie.

rechtspraak op te nemen onder g. Het spreekt voor zich dat bij dergelijke fysieke zittingen de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen zoals afstand houden[6] gerespecteerd zullen moeten blijven, voor zover dat mogelijk is.
Art. 58h Wpg geeft nadere kaders voor de openstelling van publieke plaatsen, en geeft tevens aan dat (en op welke wijze) de burgemeester ontheffing kan verlenen. Art 58i Wpg doet hetzelfde voor evenementen (een begrip dat nader is omschreven in art. 58a lid 1 Wpg).

Art. 58j Wpg geeft de minister de bevoegdheid nadere regels te geven met betrekking tot (a) hygiënemaatregelen (denk aan: mondkapje), (b) het wel of niet (maar ook de wijze waarop) uitoefenen van bepaalde beroepen, waarin naar het oordeel van de minister niet mogelijk is ten minste de (dan geldende) veilige afstand te houden tot een klant of patiënt en (c) het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn. Lid 2 van art. 58j Wpg vormt een kapstokbepaling, waardoor ook op andere punten nadere regels kunnen worden gesteld "die de kans op verspreiding van COVID-19 redelijkerwijs kunnen beperken". Dergelijke regels moeten, tenzij deze weer worden ingetrokken, zo spoedig mogelijk als wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer. Bij verwerping van het betreffende wetsvoorstel door een van de kamers van de Staten-Generaal vervalt de regeling, zodra een wetsvoorstel is aangenomen, vervangt het de eerdere regeling.

De artikelen 58k en 58l Wpg regelen de zorgplicht voor degene die bevoegd is tot het respectievelijk openstellen (art. 58k Wpg) of het treffen van voorzieningen en toelaten van personen tot een besloten plaats (art.58l Wpg). Bij publieke, dat wil zeggen openbaar toegankelijke, plaatsen is de burgemeester[7] de bevoegde autoriteit, bij besloten plaatsen bepaalt de wet dat dit de minister van VWS is. Uit de toelichting blijkt dat deze ministeriële bevoegdheid gemandateerd zal gaan worden aan toezichthoudende ambtenaren. De WeCo gaat ervan uit dat hier worden bedoeld: ambtenaren die krachtens art. 5:11 Awb als toezichthouders zijn aangewezen. Uit de toelichting blijkt niet of, en in hoeverre, de burgemeester de bevoegdheid op grond van art. 58k Wpg kan mandateren. De WeCo verzoekt de ministers dit punt duidelijk nader aan te geven. Uit de toelichting maakt de WeCo op dat mandatering van de ministeriële bevoegdheden uitgangspunt is; dit is ook het geval voor de bevoegdheden van de burgemeester (en/of de voorzitter van de veiligheidsregio). Dit houdt verband met de vraag of het ***opzettelijk*** weigeren om gevolg te geven aan een dergelijke opdracht ook strafrechtelijk kan worden vervolgd op grond van art. 184 van het Wetboek van strafrecht. Redactie van de regelingen/beslissingen bepaalt dan of dit het geval is; de WeCo wijst hierbij kortheidshalve op de tamelijk uitgebreide jurisprudentie van de Hoge Raad op dit, ook voor de daadwerkelijke handhavers, belangrijke punt.

De artikelen 58m en 58n Wpg regelen de bevoegdheden van de burgemeester om onder bepaalde omstandigheden, genoemd in de wet, in te grijpen ten aanzien van openbare plaatsen (art. 58m Wpg) en besloten plaatsen (art. 58n Wpg). Dit laatste kan ook raken aan het gebruik van een woning op een wijze die strijdt met, bijvoorbeeld, de afstandsregels. Hoewel art. 58g Wpg niet ziet op een woning, kan art. 58n lid 1 Wpg onder de daar beschreven aanvullende omstandigheden wel tot ingrijpen leiden, al kan een dergelijk bevel zich niet richten tot de bewoner(s) van die woning. De zwaarte van de bevoegdheid maakt

[6] Of vervangende, aanvullende, veiligheidsmaatregelen zoals doorzichtige plexiglasschermen, die overigens op bepaalde plaatsen ook al zijn gerealiseerd.
[7] Tenzij de uitzondering van art. 58d Wpg zich voordoet, dat is de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd.

dat deze zich niet eenvoudig laat mandateren[8]. De Weco verzoekt de ministers op dit punt een verduidelijking te geven. De praktijk van de handhaving vraagt hier nadrukkelijk om, zo meent de WeCo.

In paragraaf 3 (artt. 58o tot en met 58r Wpg) worden drie sectorspecifieke bepalingen uitgewerkt. Bij zorgverlening dienen ook derden in staat te zijn de regels in acht te kunnen nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bezoekers in een zorginstelling. Lid 2 van art. 58o Wpg regelt expliciet de mogelijkheid om bezoek te kunnen beperken of zelfs te verbieden in zowel zorginstellingen als in woonvormen voor de zorg[9].

Art. 58p Wpg geeft nadere regels en daarmee kaders voor het personenvervoer. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat categorieën van personenvervoer geheel of gedeeltelijk verboden zijn.
Art. 58q Wpg doet hetzelfde voor onderwijsinstellingen; ook hier kan onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsinstellingen. Deze regels worden afgestemd met de minister voor O&W, en de ambtenaren van de inspectie van het onderwijs zijn met het toezicht op de naleving belast. De WeCo vraagt zich af of deze bepaling in de weg staat aan handhaving door anderen, of dat deze bepaling aanvullend van aard is. De WeCo raadt de ministers aan dit punt nader te verduidelijken.

Art 58r Wpg geeft nadere kaders voor de kinderopvang, en maakt een uitzondering voor bepaalde nader omschreven categorieën van kinderen mogelijk. De WeCo leest in lid 2 onder c. dat gastouderopvang kan worden aangeboden aan kinderen van wie "vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is". De WeCo verzoekt de ministers te verduidelijken wie/welke instantie(s) daartoe bevoegd is/zijn, terwijl uit de toelichting bepaald geen garantie volgt dat er ook echt opvang zal zijn.

Paragraaf 4 regelt de aanpassing van de wettelijke regels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (art. 58s Wpg). Art. 58t Wpg regelt dat en de wijze waarop de minister gegevens en andere informatie krijgt die van belang is voor de goede uitvoering van deze wet.

In art. 58u Wpg wordt de mogelijkheid van het geven van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogelijk gemaakt voor een aantal daar genoemde bepalingen. De leden 1 en 2 zien op de minister, de leden 3 en 4 op de burgemeester. De bevoegdheden van de minister zullen, zo blijkt uit de toelichting, worden gemandateerd. De WeCo verzoekt de ministers te verduidelijken of en in hoeverre dit (ook) is toegestaan aan de burgemeester.

Art 58v Wpg regelt de inzet en regels voor het gebruik van een app bij het vergemakkelijken van contact- en bronopsporing in geval van corona-besmetting. Het gebruik van een dergelijke app kan op geen enkele wijze worden verplicht (art. 58v lid 2 Wpg).
Er zijn verder, zo op het oog, strakke en sluitende regels gegeven met betrekking tot de inzet van een dergelijke app en de wijze waarop informatie die daarin is opgeslagen kan worden geraadpleegd en ingezet. Ook hier kunnen nadere regels worden gesteld bij of krachtens een amvb. De WeCo wil de ministers in overweging geven duidelijk aan te geven of, wanneer en op welke wijze reparatoire handhaving mogelijk zal zijn.

---

[8] Vgl. art. 10:3 lid 1 Awb (tweede zinsnede: "tenzij de aard")
[9] Zie definitie van het begrip "woonvorm in de zorg" in art. 58a Wpg.

Opsporing en strafbaarstelling
Art. 65a Wpg geeft een grondslag voor de aanwijzing van bepaalde ambtenaren tot buitengewoon opsporingsambtenaar (verder: BOA). Hoe begrijpelijk deze wens tot uitbreiding van het aantal BOA's ook mag zijn, de WeCo ziet geen aanleiding af te wijken van de bestaande kennis- , bekwaamheids- en deskundigheidseisen die gesteld worden aan alle buitengewone opsporingsambtenaren. De WeCo verzoekt de ministers dit expliciet vast te leggen, te meer omdat toezichthoudende ambtenaren zo nodig bijstand kunnen krijgen van op dit moment al bevoegde gewone of buitengewone opsporingsambtenaren.

De strafbaarstelling in artikel 68bis Wpg acht de WeCo niet evenwichtig. De maximale boete in lid 1 van 415 euro komt in de praktijk overeen met een vervangende hechtenis van 8 dagen. Aangezien principale hechtenis (dus: opgelegd als straf) een zwaardere sanctie impliceert dan een boete, en uit oogpunt van evenwichtigheid tussen de verschillende strafmodaliteiten, ligt het in de visie van de WeCo meer voor de hand de maximale hechtenis te bepalen op een week. De WeCo verzoekt de ministers daarom deze maximale vrijheidsstraf te verlagen tot een week. Bij lid 2 klemt dit verschil minder, al lijkt een maximale hechtenisstraf van een maand afdoende afschrikwekkend.
De WeCo wijst erop dat de wet een termijn van twee maanden noemt, terwijl de toelichting (p. 56) en de tabel (p. 61 en verder, zie met name p. 64 en verder) nog lijken uit te gaan van drie maanden. Dit betreft waarschijnlijk een verschrijving of niet aanpassing van een eerder concept. Aanpassing lijkt de WeCo echter wel geboden op beide plaatsen. De in lid 3 genoemde afzonderlijke overtreding beoogt het belang van de betreffende regel tot uitdrukking brengen.

Artikel V geeft een duidelijke vervalbepaling. In beginsel is dat moment bepaald op een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Lid 2 biedt de mogelijkheid om dit tijdstip telkens met twee maanden uit te stellen. Dat is, zeker onder de huidige omstandigheden, een begrijpelijke oplossing. Om die reden wil de WeCo de ministers nadrukkelijk in overweging geven de uitvoering van deze wet en de daaruit voortvloeiende nadere regels nauwgezet te volgen. Die evaluatie zou als basis kunnen dienen voor een wettelijke regeling van noodrecht; noodrecht dat bij voorkeur bij wet geactiveerd kan worden als zich een nieuwe vergelijkbare (medische) crisissituatie voordoet. Daarmee kan in de toekomst worden voorkomen dat er noodmaatregelen worden genomen die wel (diep) ingrijpen in (grond)rechten zonder deugdelijke wettelijke basis, en dragen er tevens aan bij dat niet opnieuw hals-over-de-kop noodwetgeving tot stand gebracht moet worden.

Ten slotte wil de WeCo aandacht vragen voor de eerdere COVID-wetgeving. Wordt die, ook qua werkingsduur, aangepast of blijft de bestaande einddatum (najaar 2020 met beperkte verlengingsmogelijkheid) van kracht? De WeCo verzoekt ook op dit punt duidelijkheid te geven, juist ook voor de gerechten die thans hun werkwijzen hebben aangepast aan de bestaande regels.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,



[redacted], voorzitter

Bijlage: taalkundige opmerkingen

p.3 regel 5: "Dit" moet hoogstwaarschijnlijk zijn "De".
p. 25 2e alinea, regel 5: "artikel 6a van de Wpg" moet worden gelezen als 58v Wpg.