

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020

25 295

Infectieziektenbestrijding

AK¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 juni 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid² hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 mei 2020³ betreffende het beoogde tijdpad van de indiening en behandeling van het aangekondigde wetsvoorstel met betrekking tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van COVID-19. Tevens hebben voornoemde leden met belangstelling kennisgenomen van de brief⁴, d.d. 18 mei 2020, van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in antwoord op vragen van enkele fracties over de (nood)verordeningen die betrekking hebben op de bestrijding van de verspreiding van COVID-19 en in antwoord op de schriftelijke vragen van het lid Nicolaï (PvdD). Naar aanleiding van beide brieven hebben de leden van de commissie op 29 mei 2020 vervolgvragen gesteld aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister heeft op 12 juni 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ De letters AK hebben alleen betrekking op wetsvoorstel 35 300 VI.

² Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolaï (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD)

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 300 VI/25 295, AH.

⁴ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 300 VI/25 295, AG.

BRIEF VAN DE VOORZITER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 29 mei 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 18 mei 2020⁵ betreffende het verzochte beoogde tijdpad van de indiening en behandeling van het aangekondigde wetsvoorstel met betrekking tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van COVID-19. Tevens hebben voornoemde leden met belangstelling kennisgenomen van de brief⁶, d.d. 18 mei 2020, van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) in antwoord op vragen van enkele fracties over de (nood)verordeningen die betrekking hebben op de bestrijding van de verspreiding van COVID-19 en in antwoord op de schriftelijke vragen van het lid Nicolai (PvdD). Naar aanleiding van beide brieven wenst een aantal fracties nog vervolgvragen te stellen.

De fractieleden van **FVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van beide brieven en hebben nog een aantal vragen, waar de leden van de **PvdD** zich bij aansluiten. Naast deze vragen stellen deze leden ook graag nog een aantal vragen gezamenlijk met leden van andere fracties (zie hierna).

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van beide voornoemde brieven. Naar aanleiding daarvan hebben zij een aantal vragen, waar de leden van de **PvdD** zich bij aansluiten. Deze leden hebben voorts kennisgenomen van de voorlichting van de Raad van State aan de Tweede Kamer, d.d. 25 mei 2020⁷, welke zij bij hun vraagstelling betrekken.

De fractieleden van GroenLinks spreken om te beginnen hun waardering uit voor de inzet van de regering in de aanpak van de coronacrisis. Zij zien dat de regering veel noodzakelijke maatregelen heeft getroffen. Dat deze leden vanuit hun controlerende rol de nodige vragen en kritische kanttekeningen hebben bij de keuzes die de regering hierbij heeft gemaakt, doet aan deze waardering niet af.

De leden van de fracties van **PvdD** danken, mede namens de fractieleden van **FVD**, **PvdA**, **SP**, **50PLUS**, **Fractie-Otten** en de **OSF**, de Minister van VWS en u voor de antwoorden op de vragen neergelegd in voornoemde brieven van 18 mei 2020. Wel spreken zij hierbij hun teleurstelling uit over de wijze waarop de antwoorden zijn gegeven. De antwoorden hebben in het licht van de urgentie van de vragen lang op zich laten wachten en zijn vervolgens zeer summier beantwoord. Dit maakt dat deze leden behoefte hebben aan vervolgvragen.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **FVD**-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD*

Waarom is er voor het aangekondigde wetsvoorstel met betrekking tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van COVID-19 geen vervalclausule opgenomen? Voorziet u de invoering van een vervalclausule na een bepaalde verstreken termijn of bijvoorbeeld een eerste evaluatie?

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI/25 295, AH.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI/25 295, AG.

⁷ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO.

Welke omstandigheden of feiten zullen aanleiding geven om het tijdelijke karakter van deze wetgeving te effectueren? En wat verstaat u onder «tijdelijk» met betrekking tot de wetgeving? Aan wat voor termijn denkt u?

Welke alternatieven zijn er overwogen en wat heeft de doorslag gegeven voor de voor te stellen tijdelijke wetgeving? Hoe organiseert de regering haar tegenspraak en toetsing over de juistheid van deze wetgeving?

U stelt dat de voortdurende gevolgen voor vrijheden en grondrechten vanuit de noodverordeningen deze tijdelijke wetgeving nodig maakt. Kunt u aangeven hoe de vrijheden en grondrechten met deze tijdelijke wetgeving beter gewaarborgd zijn?

U geeft met betrekking tot de nieuwe tijdelijke wetgeving aan dat de regering hecht aan een bestendige democratische basis en blijvend draagvlak voor die juridische basis. Daarbij geeft u tevens aan dat met wetgeving in formele zin de democratische legitimatie wordt versterkt. Kunt u aangeven in hoeverre de wetgeving ook in materiële zin invulling gaat geven aan de democratische legitimatie, een en ander in het kader van vrijheden en grondrechten, zoals eerder aangehaald?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **GroenLinks**-fractie, mede namens de fractieleden van de **PvdD***

Late en onvolledige beantwoording

De leden van de GroenLinks-fractie merken allereerst op dat de schriftelijke vragen van het lid Nicolaï en de daaropvolgende vragen van de commissie door de Minister van VWS met grote vertraging zijn beantwoord. Hoewel hij in zijn brief excuses maakt voor deze vertraging, wordt hiervoor geen verklaring gegeven. In de inhoud van de brief is deze verklaring ook niet te vinden. Graag ontvangen de leden deze verklaring alsnog.

De leden van de GroenLinks-fractie merken voorts op dat de Minister van VWS in antwoord op de vraag een overzicht te verstrekken van alle tot burgers gerichte noodmaatregelen, verwijst naar een pagina op de website rijksoverheid.nl. Deze leden merken op dat dit antwoord voor de uitoefening van de controlerende taak van de Kamer volstrekt onvoldoende is. Op de genoemde pagina zijn de maatregelen vertaald in voorlichtingstaal, en wordt op geen enkele manier aangegeven wat de juridische status is van de verschillende maatregelen; het is een mengeling van adviezen, verboden en geboden, zonder enige bronvermelding. Wanneer leden van de Eerste Kamer vragen om een overzicht van de noodmaatregelen, verwachten de leden van de GroenLinks-fractie een degelijk overzicht en niet een verwijzing naar een voorlichtingspagina. Zij ontvangen het gevraagde overzicht graag alsnog, inclusief vermelding van de juridische status van de maatregelen (bindend of advies), en de bron/vindplaats.

Maatregelen die niet zijn vertaald in noodverordeningen

In voornoemde brief van 18 mei 2020 zegt de Minister van VWS dat een deel van de maatregelen is vertaald in noodverordeningen. Op de maatregelen die niet zijn vertaald in noodverordeningen, gaat de Minister in zijn brief niet verder in. Betreft dat alleen maatregelen die voorzieningen treffen (zoals diverse steunmaatregelen), of zitten er bij de maatregelen die niet zijn vertaald in noodverordeningen, ook maatregelen die (grond)rechten van burgers inperken? En, zo ja, op welke basis gebeurt dat dan?

Noodverordeningen – democratische controle

De meeste door de regering getroffen maatregelen die burgers verplichtingen opleggen en hen beperken in hun vrijheden, zijn vastgelegd in noodverordeningen die worden vastgesteld door de voorzitters van de veiligheidsregio's, op basis van opdrachten daartoe die worden vertrekt door de Minister van VWS op basis van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). De democratische controle op deze noodmaatregelen is daarmee marginaal. Noodverordeningen van de veiligheidsregio's hoeven niet te worden goedgekeurd door de gemeenteraad/-raden, en de opdrachten die de Minister geeft, worden ook niet vooraf goedgekeurd door/besproken met de beide Kamers van de Staten-Generaal. De Raad van State constateert zelfs dat de opdrachten van de Minister niet eens aan het parlement zijn gezonden.⁸ De enige democratische controle die plaatsvindt, is bespreking achteraf van de door de regering op een persconferentie afgekondigde maatregelen in de Tweede Kamer. Bent u van oordeel dat waar het gaat om de inperking van grondrechten en mensenrechten van burgers, deze marginale democratische controle zowel in formele als in materiële zin toereikend is? Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat waar democratische controle van inperkingen van grondrechten niet door middel van een wet plaatsvindt (wat eigenlijk wel zou moeten), de democratische controle in beide Kamers van de Staten-Generaal dient plaats te vinden, en het daarom des te kwalijker is dat beantwoording van vragen uit de Eerste Kamer bijna een maand op zich heeft laten wachten?

Waarom heeft de regering ervoor gekozen om alle beperkende noodmaatregelen te baseren op de Wpg/Wet veiligheidsregio's? Stonden er geen andere mogelijkheden voor het treffen van noodmaatregelen open? Zo ja, waarom is er gekozen voor de route via de Wpg/Wet veiligheidsregio's? Had de regering eenzelfde resultaat kunnen bereiken middels een beroep op wetgeving waarbij wel democratische controle vooraf had kunnen plaatsvinden? Is er in dit kader bijvoorbeeld gedacht aan het gebruikmaken van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, op grond waarvan het verblijf in de open lucht kan worden beperkt? De Tweede Kamer moet instemmen met de inzet van bevoegdheden op grond van die wet, waarmee de democratische legitimatie geborgd is. Waarom is hier niet voor gekozen?

Noodverordeningen – opdrachten en modelverordeningen

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een afschrift van alle opdrachten van de Minister van VWS die sinds het uitbreken van de COVID-19-crisis op basis van artikel 7 van de Wpg aan de voorzitters van de veiligheidsregio's zijn verstrekt, alsmede een afschrift van de op basis daarvan opgestelde modelverordeningen. Kunt u deze verstrekken?

Noodverordeningen – regionale afwijkingen

De regering stelt dat de voorzitters van de veiligheidsregio's op punten kunnen afwijken van het op basis van de opdracht van de Minister van VWS opgestelde model voor de noodverordening. Betekent dit dat de opdrachten die door de Minister worden gegeven niet, of niet allemaal, bindend zijn voor de voorzitters van de veiligheidsregio's? Op welke punten kunnen de voorzitters afwijken? Is er in de praktijk door voorzitters van de veiligheidsregio's (anders dan redactioneel) afgeweken van de

⁸ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO, p. 42.

modelverordening? Zo ja, graag een overzicht van de afwijkingen. Hoe apprecieert u eventuele afwijkingen?

Inperking mensenrechten/grondrechten

Veel van de getroffen noodmaatregelen beperken de mensenrechten/grondrechten van burgers. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs problematisch te zijn; de maatregelen worden immers genomen vanuit de plicht van de overheid om de volksgezondheid te beschermen en epidemieën te voorkomen, en zo het recht van de burgers op gezondheid te waarborgen. Er moet dus een afweging van verschillende rechten plaatsvinden. Inbreuken op mensenrechten/grondrechten moeten echter wel aan een aantal voorwaarden voldoen: ze moeten een wettelijke basis hebben, proportioneel zijn, en voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Ook moeten ze voldoende kenbaar zijn voor de burgers.

In een analyse van de noodmaatregelen van de regering stelt het College voor de Rechten van de Mens op zijn website dat het de vraag is of de noodverordeningen die thans gebruikt worden om de inperkende maatregelen af te kondigen, voldoende wettelijke basis bieden voor de huidige maatregelen. Daarbij wordt verwezen naar artikel 176 van de Gemeentewet, waarin met zoveel woorden wordt gesteld dat bij noodverordening niet mag worden afgeweken van de Grondwet.⁹ Inperkingen van grondrechten dienen te gebeuren bij wet, waardoor het parlement betrokken is. Het College gaat ervan uit dat inperkingen op grond van noodverordeningen voor zeer beperkte tijd (en plaats?) toelaatbaar zijn, maar dat noodverordeningen onvoldoende zijn om voor lange termijn en voor het hele land grondrechten in te perken.

Ook de Raad van State komt in zijn voorlichting aan de Tweede Kamer tot de conclusie dat de inperking van de grondrechten zoals dat thans gebeurt, slechts voor beperkte tijd mogelijk is, en dat het zaak is op korte termijn een wettelijke basis te realiseren.

Deelt u deze analyses? Bent u van oordeel dat de beperking van de grondrechten thans, bijna drie maanden nadat de eerste crisismaatregelen zijn genomen, nog steeds rechtsgeldig plaats kan vinden zonder wettelijke basis? Zo ja, op grond waarvan? Zo nee, wat is daarvan de consequentie? Bent u ermee bekend of er burgers of rechtspersonen zijn die de vraag naar de geldigheid van de inperking van grondrechten bij noodverordening (en dus niet bij wet) aan de rechter hebben voorgelegd? Zijn hierover al uitspraken gedaan?

Kenbaarheid van de maatregelen

Met de via de regionale noodverordeningen getroffen maatregelen worden zoals gezegd grondrechten van burgers ingeperkt. Ook zijn gedragingen van burgers met deze noodverordeningen strafbaar gesteld. Zowel voor de inperking van grondrechten als voor de strafbaarstelling is kenbaarheid van de maatregel en de precieze inhoud daarvan een voorwaarde. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat deze kenbaarheid te wensen overlaat, nu de maatregelen op de website van de rijksoverheid slechts in algemene voorlichtingstermen worden beschreven en de regionale noodverordeningen die de daadwerkelijke maatregelen bevatten, niet eenvoudig raadpleegbaar zijn? Waarom verwijst de algemene pagina van de rijksoverheid eigenlijk niet naar de teksten van de regionale verordeningen? Kunt u aangeven welke tijd er heeft gezeten tussen het afkondigen van de pakketten noodmaatregelen op de nationale televisie, het geven van de opdrachten aan de veiligheidsregio's, het moment waarop de noodverordeningen in de diverse veiligheidsregio's in werking zijn getreden, en de datum en het medium

⁹ <https://mensenrechten.nl/nl/coronavirus-en-mensenrechten>.

waarop de noodverordeningen zijn gepubliceerd? Kunt u dit specificeren voor de achtereenvolgende opdrachten/modelverordeningen en voor de 25 veiligheidsregio's plus de BES-eilanden?

Is het u bekend of er tussen het afkondigen van de noodmaatregelen op nationale televisie en het in werking treden c.q. het publiceren van de noodverordeningen in de diverse veiligheidsregio's op grond van die noodmaatregelen is gehandhaafd en daarbij sancties aan burgers dan wel rechtspersonen zijn opgelegd? Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat aan deze handhaving in zo'n geval de juridische basis ontbreekt?

In zijn voorlichting constateert de Raad van State dat van een aantal begrippen in de noodverordeningen de definitie niet eenduidig is of zelfs ontbreekt. Dit doet zich onder meer voor bij het begrip «samenkomst», zo concludeert ook de Raad van State in zijn voorlichting. Niet alleen is er juridisch het een en ander af te dingen op het verbieden van samenkomsten (de Raad van State concludeert dat samenkomsten in de privésfeer slechts in uitzonderlijke gevallen beperkt kunnen worden, en dat het ook maar de vraag is of en hoe betogingen en religieuze bijeenkomsten verboden of beperkt kunnen worden)¹⁰, het is voor burgers ook volstrekt onduidelijk wat er onder het begrip «samenkomst» valt. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het beperken van burgers in hun grondrechten en het bestraffen van burgers (met zelfs een strafblad tot gevolg) vanwege overtreding van een niet duidelijk gedefinieerd verbod, juridisch onhoudbaar is?

Proportionaliteit

Maatregelen die grondrechten beperken, dienen proportioneel te zijn. Dat geldt niet alleen voor de maatregelen zelf, maar ook voor de handhaving van die maatregelen. In zijn voorlichting schrijft de Raad van State expliciet dat ook bij toepassing van bepalingen uit de noodverordeningen in concreto een proportionaliteitseis geldt, wat betekent dat ook in de uitvoering en de handhaving het overheidsoptreden proportioneel moet zijn. Hoe beoordeelt u in dit verband het beboeten van burgers die al dan niet met inachtneming van een afstand van anderhalve meter en al dan niet na een toevallige ontmoeting met (iets) meer dan twee mensen samenkwamen in de openbare ruimte? En hoe beoordeelt u het beboeten van mensen die in privéruimten samenkwamen zonder dat er sprake was van overlast? Hoe beoordeelt u dat er bij de handhaving sprake lijkt van willekeur en rechtsongelijkheid? En welke rol speelt de aantekening op het strafblad met mogelijke gevolgen voor het kunnen verkrijgen van een Verklaring omtrent gedrag (VOG) bij de beoordeling van de proportionaliteit? Zijn er al rechterlijke uitspraken gedaan waarin de proportionaliteit van de maatregelen en de handhaving daarvan is beoordeeld? Bent u bereid te bezien of er reden is boetes die zijn uitgedeeld vanwege overtreding van de noodverordening waarbij het enkel ging om het samenkomen met enkele personen, in te (laten) trekken?

Specifieke grondrechten

In zijn voorlichting gaat de Raad van State in op de verschillende grondrechten die bij de diverse crisismaatregelen in het geding zijn. Deelt u de analyses en conclusies van de Raad van State?

¹⁰ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/l/VO, p. 36 e.v.

Discriminatie; kwetsbare groepen

In zijn voorlichting gaat de Raad van State niet in op het grondwettelijke en mensenrechtelijke beginsel van non-discriminatie en de bescherming van kwetsbare groepen. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie ten onrechte, omdat dit ook relevante mensenrechtelijke aspecten zijn. Niet alleen mogen maatregelen niet discriminerend zijn, er moet ook voor gewaakt worden dat de maatregelen bepaalde groepen burgers onevenredig hard treffen. En anderzijds moet de overheid ervoor zorgen dat (groepen) burgers die extra hard getroffen worden door de coronacrisis of die door de crisis in een kwetsbare positie komen te verkeren, voldoende bescherming krijgen. Kunt u dit onderschrijven? Zijn er groepen burgers waarover u zich in dit verband extra zorgen maakt, en wat onderneemt u om de betreffende groepen te beschermen, om ervoor te zorgen dat hun grondrechten (waaronder bescherming van hun gezondheid en gelijkwaardige toegang tot voorzieningen) gewaarborgd zijn?

Kan de regering in dit verband in ieder geval ingaan op de gevolgen van de coronacrisis en de noodmaatregelen voor de volgende groepen:

- Slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- Daklozen;
- Arbeidsmigranten;
- Sekswerkers.

Evaluatie maatregelen en juridische grondslag

De GroenLinks-fractieleden nemen aan dat er een uitgebreide evaluatie zal plaatsvinden van de maatregelen die zijn getroffen in de aanpak van de COVID-19-epidemie. Kunt u toezeggen dat bij die evaluatie ook een Human Rights Impact Assessment zal worden gemaakt, waarbij wordt ingegaan op de vraag welke grondrechten en mensenrechten van burgers zijn getroffen door de coronacrisis en door de noodmaatregelen, en of de inbreuken die zijn gemaakt op mensenrechten en grondrechten aanvaardbaar waren met inachtneming van de noodzaak van een wettelijke basis, proportionaliteit, subsidiariteit, democratische controle, en kenbaarheid voor de burger?

Aangekondigde tijdelijke noodwetgeving

De leden van de GroenLinks-fractie zullen op het moment dat de aangekondigde tijdelijke wetgeving aan de Eerste Kamer zal worden voorgelegd, hun vragen over dat wetsvoorstel stellen. Vooruitlopend daarop willen zij aan de regering meegeven dat het wat hen betreft van het grootste belang is dat de door de leden gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de wettelijke basis van inbreuken op mensenrechten en grondrechten en – daarmee samenhangend – het gebrek aan democratische controle, in een nieuwe tijdelijke wet worden opgelost. Zij merken hierbij alvast op dat het wat hen betreft onvoldoende is wanneer de gebreken slechts in formele zin worden opgelost – door middel van formeelwettelijke delegatiebepalingen – en dat het parlement ook materieel betrokken moet zijn bij het vaststellen van maatregelen waarmee grondrechten en mensenrechten van burgers worden beperkt.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van **PvdD**, mede namens de fractieleden van **FVD**, **PvdA**, **SP**, **50PLUS**, **Fractie-Otten** en **OSF***

De Minister van VWS schrijft in zijn brief van 18 mei 2020 dat «een deel van de maatregelen is vertaald in noodverordeningen».¹¹ Die noodverordeningen houden algemeen verbindende voorschriften in als bedoeld in artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet. Wettelijke verplichtingen gelden slechts nadat zij op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt. De leden van de genoemde fracties vragen u of het juist is dat veel van de noodverordeningen niet bekend zijn gemaakt via publicatie op de website «officiële bekendmakingen»? Zo ja, bent u bereid om alle noodverordeningen via de website «officiële bekendmaking» bekend te laten maken?

Op de website van de rijksoverheid zijn de «Nederlandse maatregelen: basisregels voor iedereen» gepubliceerd.¹² Op dit moment staat daarin met betrekking tot bezoek aan verpleeghuizen vermeld: «Op 1 locatie per GGD-regio wordt bezoek aan verpleeghuizen beperkt en onder strenge voorwaarden toegelaten». Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat als er dwingende regels door de overheid worden gepubliceerd, deze dienen overeen te stemmen met wat er in de noodverordeningen is bepaald? Deelt u het oordeel van de Raad van State in zijn voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen dat het bezoek in verpleeghuizen van overheidswege in de heden geldende noodverordeningen niet (meer) is verboden of wettelijk aan voorwaarden is verbonden, maar geheel is overgelaten aan een regeling door de beheerder van het verpleeghuis?¹³ Zo nee, waarom niet? Zo ja, in welke regeling is dan – zoals op de website van de rijksoverheid wordt vermeld – «het bezoek aan verpleeghuizen beperkt en onder strenge voorwaarden toegelaten.»? Indien het oordeel van de Raad van State juist is, acht u het dan juist dat in zijn publicatie wordt gesuggereerd dat er een beperking van bezoek is voorgeschreven?

Een aantal fracties binnen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer heeft gevraagd om een overzicht van de voorschriften die op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt en derhalve als algemeen verbindende voorschriften gelden.¹⁴ In de brief van 18 mei 2020 van de Minister van VWS wordt verwezen naar websites waarop de inhoud van de maatregelen is te vinden; informatie over welke verordeningen op welke wijze en op welke datum zijn gepubliceerd ontbreekt. Deelt u de mening van de genoemde leden dat het voor uitoefening van de parlementaire controle noodzakelijk is dat de Kamer beschikt over een totaaloverzicht van alle her en der bekendgemaakte noodverordeningen? Bent u bereid om alsnog het door deze leden verlangde overzicht van geldende voorschriften te verschaffen en dat overzicht te actualiseren indien een noodverordening of een deel daarvan door de betreffende voorzitter van de veiligheidsregio wordt gewijzigd of ingetrokken?

Blijkens de considerans van de noodverordeningen worden deze vastgesteld met inachtneming van aanwijzingen die mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid zijn gegeven. De leden van de genoemde fracties vragen of door u telkens is nagegaan of artikel 7 van

¹¹ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 300 VI/25 295, AG, p. 4.

¹² Website van de rijksoverheid over de Nederlandse aanpak en maatregelen van het Coronavirus COVID-19. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus/gezondheidsadviezen>.

¹³ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO, p. 39.

¹⁴ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 300 VI/25 295, AG.

de Wpg en/of artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet voldoende wettelijke grondslag bood voor het vaststellen van verplichtingen of verboden die zijn opgenomen in de (model)noodverordening die de voorzitters van de veiligheidsregio's in beginsel worden geacht te volgen? Zo ja, zijn er gevallen geweest waarin u twijfelde of er voldoende wettelijke grondslag aanwezig was? Zo nee, waarom heeft u die toets niet uitgevoerd?

Artikel 7 van de Wpg biedt een grondslag voor het opdragen aan de voorzitter van de veiligheidsregio tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V van die wet.

De leden van de genoemde fracties vragen of u bent nagegaan of de voorschriften in de noodverordeningen die betrekking hebben op het voorschrijven en verbieden van gedragingen, vallen onder de reikwijdte van de maatregelen bedoeld in hoofdstuk V van de Wpg. Kunt u per artikel van de noodverordeningen die nu gelden en de noodverordeningen die daarvoor golden, aangeven of en zo ja op welke grond het daarin vervatte voorschrift valt onder de reikwijdte van de maatregelen bedoeld in hoofdstuk V van de Wpg?

De leden van de genoemde fracties vragen of er voorschriften zijn in de noodverordeningen die nu gelden en de noodverordeningen die daarvoor golden, die uitsluitend gegrond zijn op artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet, welke bepaling het mogelijk maakt «ter beperking van gevaar» algemeen verbindende voorschriften te geven. Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat met «gevaar» bedoeld wordt «gevaar voor het publiek in het algemeen» en niet van één of meer concrete personen? Zo nee, waarom niet? Zijn er in noodverordeningen bij nader inzien verplichtingen of verboden opgenomen die op gespannen voet staan met grondrechten? Hoe oordeelt u in dat verband over het verbieden van familiebijeenkomsten in de huiselijke sfeer? Deelt u het oordeel van de Raad van State op dat punt in haar voorlichting over de grondwettelijke aspecten van de (voor)genomen crisismaatregelen?¹⁵ Is het niet aannemelijk dat de in artikel 176 van de Gemeentewet vervatte bevoegdheid bedoeld is voor gevallen waarin zich plotseling, acuut en incidenteel een situatie voordoet dat maatregelen moeten worden getroffen ter handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar voor het publiek, en niet voor een situatie die zich maanden voordoet? Zo ja, waarom heeft het zo lang geduurd voordat een wetsvoorstel aan het parlement wordt aangeboden dat voorziet in de tijdelijke wetgeving die u aankondigt in uw brief van 1 mei 2020?¹⁶ Zo nee, op grond van welke argumenten acht u het in overeenstemming met artikel 176 van de Gemeentewet en met de in de Grondwet gewaarborgde grondrechten dat vier maanden lang (aangenomen dat de door u aangekondigde tijdelijke wetgeving al per 1 juli 2020 zal gaan gelden) het maatschappelijk leven grotendeels is stilgelegd op grond van noodverordeningen? Wat is er bij de wetsbehandeling van artikel 176 van de Gemeentewet en de Wpg opgemerkt over de duur van de geldigheid van de op deze wetgeving gebaseerde noodverordeningen?

De leden van de genoemde fracties vragen de regering of een Minister bevoegd is om een bindende aanwijzing te geven aan de voorzitter van een veiligheidsregio over de inhoud van een door deze vast te stellen noodverordening. Zo ja, op grond van welke bepaling bestaat die bevoegdheid? Zo nee, staat het ontbreken van zo'n bevoegdheid in de weg aan het voldoen aan de beginselen van rechtseenheid en rechtsze-

¹⁵ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO.

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20 35 300 VI/25 295, AC.

kerheid? Is het voorgekomen, en zo ja, in hoeveel gevallen, dat een voorzitter van een veiligheidsregio een noodverordening heeft vastgesteld die afweek van de (model)noodverordening? Welke juridische instrumenten heeft de regering of een Minister om in te grijpen indien in een bepaalde veiligheidsregio in afwijking van de (model)noodverordening maatregelen ter bestrijding van de pandemie worden vastgesteld die minder verstrekkend zijn dan in aangrenzende veiligheidsregio's? Is er een wettelijke bevoegdheid om verkeer van personen tussen verschillende veiligheidsregio's te beperken indien dit uit een oogpunt van het bestrijden van de pandemie noodzakelijk wordt geacht? Zo ja, op grond van wettelijke regeling is dat dan mogelijk? Zo nee, achten u dat dan een onwenselijk hiaat?

De noodverordeningen zijn tot stand gekomen op aanwijzing van de Minister van VWS die daartoe bevoegd is op grond van artikel 7 van de Wpg. De leden van de genoemde fracties vragen waarom de regering die besluiten van de Minister van VWS alsmede de modelnoodverordeningen, niet telkens aan het parlement gezonden heeft, zodat de Tweede en Eerste Kamer parlementaire controle konden uitoefenen op de inhoud van de voorschriften die – behoudens afwijkingsbevoegdheid die aan de voorzitter van een veiligheidsregio werd gelaten – landelijk gelding kregen? Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat daarmee aan de werking van de parlementaire democratie onnodig tekort is gedaan? Is de regering bereid voortaan over de aanwijzingsbesluiten en de modelnoodverordeningen met het parlement overleg te voeren?

De leden van de genoemde fracties vragen u welke democratische controle kan worden uitgeoefend op de totstandkoming van de noodverordeningen die door de voorzitters van de veiligheidsregio's worden vastgesteld. Acht u het verantwoord dat gemeenteraden gedurende vier maanden geen invloed hebben kunnen uitoefenen op de inhoud van voorschriften die een vergaande inbreuk meebrachten op (grond)rechten en belangen van in hun gemeenten wonende personen of gevestigde ondernemingen en instellingen? Welke middelen kan een gemeente hanteren indien een meerderheid in de gemeenteraad wijziging van één van de voorschriften in een noodverordening wenselijk acht? Kan de burgermeester van zo'n gemeente ter verantwoording worden geroepen voor zijn medewerking aan de totstandkoming van de betreffende noodverordening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat gebeurd?

In artikel 3.1, eerste lid, onder c, van de noodverordeningen is voorzien in de bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio om vrijstelling of ontheffing te geven van de voorschriften. Zijn er gevallen bekend waarin belanghebbenden een aanvraag voor zo'n vrijstelling of ontheffing hebben ingediend? Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat zowel door de slechte kenbaarheid van de noodverordeningen, als door het ontbreken van overheidsinformatie over de mogelijkheid van het indienen van een aanvraag van een vrijstelling of ontheffing, burgers en ondernemers in hun belangen (kunnen) zijn geschaad? Waarom is in artikel 3.1 niet een verplichting opgenomen voor het bestuursorgaan om zo spoedig mogelijk op een aanvraag voor een vrijstelling of ontheffing te beslissen? Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat het toepassen van de gebruikelijke in de Algemene wet bestuursrecht voorziene beslistermijn (acht weken) zou meebrengen dat de in artikel 3.1 vervatte bevoegdheid tot ontheffing of vrijstelling voor belanghebbenden een dode letter zou zijn? Bent u bereid het ertoe te leiden dat meer bekendheid wordt gegeven aan die bevoegdheid en dat op aanvragen op heel korte termijn dient te worden beslist?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie graag binnen twee weken na dagtekening van deze brief met belangstelling tegemoet. Indien indiening van het wetsvoorstel met betrekking tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van COVID-19 dermate spoedig plaatsvindt dat wil zeggen dat de procedure betreffende dit voorstel in de Eerste Kamer op 16 juni 2020 besproken wordt ontvangen de leden uw reactie graag uiterlijk dinsdag 9 juni 2020.

Deze brief werd in afschrift aangeboden aan de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2020

In antwoord op uw brief van 29 mei 2020 (kenmerk 166768.03) deel ik u, mede namens de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, mee dat de in uw brief opgenomen vragen van de leden van vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer over noodmaatregelen COVID-19 worden beantwoord zoals aangegeven in de bijlagen¹⁷ van deze brief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

Beantwoording vragen van de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer over noodmaatregelen COVID-19

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD.

Waarom is er voor het aangekondigde wetsvoorstel met betrekking tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van COVID-19 geen vervalclausule opgenomen? Voorziet u de invoering van een vervalclausule na een bepaalde verstreken termijn of bijvoorbeeld een eerste evaluatie? Welke omstandigheden of feiten zullen aanleiding geven om het tijdelijke karakter van deze wetgeving te effectueren? En wat verstaat u onder «tijdelijk» met betrekking tot de wetgeving? Aan wat voor termijn denkt u?

Een «tijdelijke» wet is een wet waarvan op voorhand wordt voorzien dat deze een beperkte werkingsduur heeft. In het Tweede Kamerdebat van 20 mei 2020 over de ontwikkelingen rondom het coronavirus heeft het lid van de Tweede Kamer Segers aangegeven ervan uit te gaan dat het kabinet een heldere horizonbepaling inbouwde en dat verlenging altijd via het parlement loopt. De Minister-President heeft in reactie hierop gezegd dat het voornemen is de wet tot een tijdelijk instrument te maken en dat er dus een einddatum in de wet komt met de mogelijkheid de wet te verlengen¹⁸. Over de inhoud van de horizonbepaling kom ik graag met uw Kamer te spreken op het moment dat het wetsvoorstel bij uw Kamer voorligt.

Welke alternatieven zijn er overwogen en wat heeft de doorslag gegeven voor de voor te stellen tijdelijke wetgeving? Hoe organiseert de regering haar tegenspraak en toetsing over de juistheid van deze wetgeving?

In de brief die ik op 1 mei 2020, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en voor Medische Zorg en Sport, aan de Tweede Kamer stuurde, heb ik uiteengezet waarom het kabinet voornemens is om een voorstel in procedure te brengen voor tijdelijke wetgeving.¹⁹ De kern van deze brief is als volgt.

Een voortdurende basis in noodverordeningen is geen alternatief, omdat noodverordeningen in een rechtsstaat niet al te lang kunnen duren, mede met het oog op de voortdurende gevolgen voor de grondrechten van een ieder. Met wetgeving in formele zin wordt de democratische legitimatie versterkt. Daarbij is van belang dat de hoofdlijnen voor de bevoegdheidsverdeling, maatregelen voor zover die grondrechten van burgers beperken, toezicht en handhaving, rechtsbescherming en procedurele waarborgen volgen uit een wet. Landelijke wetgeving is bovendien eenvoudig kenbaar en uniform, ook als daarin een rol wordt weggelegd voor decentraal bestuur. Dit komt de rechtszekerheid ten goede. Gezien de specifieke situatie van covid-19 ligt een permanente wet nu niet voor de hand. Tegenspraak ontstaat in de eerste plaats intern bij de totstandbrenging van een wetsvoorstel in de overleggen binnen en tussen betrokken ministeries en tussen Ministers. Zoals in de brief van 1 mei 2020 is uiteengezet, ontstaat er bij de totstandbrenging van wetgeving op deze wijze ook ruimte voor consultatie. Hiermee wordt bedoeld op

¹⁸ (Ongecorrigeerd) plenair verslag van de 73^e vergadering van 20 mei 2020, beschikbaar via de website van de Tweede Kamer.

¹⁹ Kamerstukken I 2019/20, 35 300-VI, AC.

consultatie van externe instanties, waarmee gemaakte keuzes kritisch tegen het licht kunnen worden gehouden. Een ontwerp van de tijdelijke wet is daarom voorgelegd aan enkele tientallen instanties. Vervolgens is er de toetsing door de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit alles waarborgt dat er vanuit meerdere invalshoeken naar het wetsvoorstel wordt gekeken. Ten slotte ligt in het parlementair stelsel besloten dat over het wetsvoorstel debat plaatsvindt tussen regering en parlement en dat de regering en de Staten-Generaal in gemeen overleg beslissen over het tot stand brengen van juiste wetgeving.

U stelt dat de voortdurende gevolgen voor vrijheden en grondrechten vanuit de noodverordeningen deze tijdelijke wetgeving nodig maakt. Kunt u aangeven hoe de vrijheden en grondrechten met deze tijdelijke wetgeving beter gewaarborgd zijn?

De bestrijding van de epidemie noodzaakt de overheid tot het treffen van verschillende maatregelen. Die noodzaak vloeit mede voort uit het legitieme doel om de volksgezondheid te beschermen en het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. De overheid heeft ook de verplichting om preventieve maatregelen te nemen om haar burgers te beschermen tegen levensbedreigende situaties. Noodverordeningen vormen in de eerste fase een belangrijk en noodzakelijk juridisch kader. Ook nu is nog steeds sprake van een zeer uitzonderlijke situatie. Daarin kunnen naar het zich laat aanzien nog niet alle mogelijk beperkende maatregelen opgeheven worden. Niet ondenkbaar is bovendien dat er op enig moment opnieuw strengere maatregelen moeten worden getroffen. Dit kan betekenen dat ingrijpende, (mogelijk) grondrechtbeperkende maatregelen gedurende een relatief lange periode van kracht zullen moeten blijven. Noodverordeningen zijn hier minder geschikt voor. Daarom is tijdelijke wetgeving in voorbereiding. Deze borgt het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel doordat de tijdelijke maatregelen in een voorzienbaar wettelijk kader worden geplaatst. De tijdelijke wet zal invulling kunnen geven aan de eisen die gelden voor de beperking van grondrechten. De wettelijke beperkingen van grondrechten zullen steeds een legitiem doel moeten dienen, dat van de bescherming van de (volks)gezondheid. Verder zullen de beperkingen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving, waarbij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen en er een adequaat rechtsmiddel moet open staan. Dit vormt de basis voor de wetsbepalingen en de toelichting daarbij van de tijdelijke wet die in gemeen overleg met de Staten-Generaal tot stand komt. Parlementaire controle op de maatregelen wordt zo op nationaal niveau verzekerd en dat versterkt tot slot de democratische legitimatie van noodzakelijke maatregelen bij de bestrijding van de verspreiding van covid-19.

U geeft met betrekking tot de nieuwe tijdelijke wetgeving aan dat de regering hecht aan een bestendige democratische basis en blijvend draagvlak voor die juridische basis. Daarbij geeft u tevens aan dat met wetgeving in formele zin de democratische legitimatie wordt versterkt. Kunt u aangeven in hoeverre de wetgeving ook in materiële zin invulling gaat geven aan de democratische legitimatie, een en ander in het kader van vrijheden en grondrechten, zoals eerder aangehaald?

Op dit moment worden algemeen verbindende voorschriften vastgesteld in de vorm van een noodverordening. Eigen aan een noodverordening is dat zij niet tot stand wordt gebracht door een volksvertegenwoordiging. Dit is al zo op gemeentelijk niveau, waar noodverordeningen van burgemeesters hun basis vinden (artikel 176 van de Gemeentewet). Het geldt des te meer op het huidige veiligheidsregioniveau, waarnaar de

noodverorderingsbevoegdheid is overgegaan (artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's), omdat daar vanwege het karakter van veiligheidsregio's geen volksvertegenwoordiging is. Dit laatste betekent ook dat de gemeentelijke procedure om een noodverordening door de gemeenteraad te laten bekrachtigen, niet van toepassing is als de voorzitter van de veiligheidsregio optreedt. Democratische legitimatie vindt momenteel plaats doordat de Minister-President en de Minister van VWS in de Tweede Kamer verantwoording afleggen over het door het kabinet gevoerde beleid, de door de Minister van VWS ondertekende aanwijzingen aan de voorzitters van de veiligheidsregio's die uiteindelijk worden vertaald in noodverordeningen. Achteraf geldt in de betrokken gemeentes de in artikel 40 van de Wet veiligheidsregio's voorziene procedure van schriftelijke en eventueel mondelinge verantwoording door de voorzitter van de veiligheidsregio. Ten opzichte hiervan is evident dat de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer ook in materiële zin invulling geeft aan de democratische legitimatie. De Staten-Generaal, die het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, brengen dan immers in gemeen overleg met de regering een wet tot stand waarin de maatregelen staan waaraan mensen zich moeten houden en waarin de op- en afschaalmogelijkheden staan opgenomen. Die betrokkenheid uit zich niet alleen in het debat, maar ook in het recht van de Tweede Kamer om het voorstel te amenderen en de mogelijkheid voor beide Kamers om al dan niet het voorstel te aanvaarden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de **GroenLinks**-fractie, mede namens de fractieleden van de **PvdD**

Late en onvolledige beantwoording

De leden van de GroenLinks-fractie merken allereerst op dat de schriftelijke vragen van het lid Nicolaï en de daaropvolgende vragen van de commissie door de Minister van VWS met grote vertraging zijn beantwoord. Hoewel hij in zijn brief excuses maakt voor deze vertraging, wordt hiervoor geen verklaring gegeven. In de inhoud van de brief is deze verklaring ook niet te vinden.

Graag ontvangen de leden deze verklaring alsnog.

De beantwoording van de vragen van de heer Nicolaï heeft inderdaad met te grote vertraging plaatsgevonden. In de uitstelbrief die de Minister van VWS u daarover op 11 mei heeft gestuurd is als verklaring gegeven dat er door de drukte als gevolg van de corona-uitbraak helaas niet voldoende aandacht aan uw brief kon worden gegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie merken voorts op dat de Minister van VWS in antwoord op de vraag een overzicht te verstrekken van alle tot burgers gerichte noodmaatregelen, verwijst naar een pagina op de website rijksoverheid.nl. Deze leden merken op dat dit antwoord voor de uitoefening van de controlerende taak van de Kamer volstrekt onvoldoende is. Op de genoemde pagina zijn de maatregelen vertaald in voorlichtingstaal, en wordt op geen enkele manier aangegeven wat de juridische status is van de verschillende maatregelen; het is een mengeling van adviezen, verboden en geboden, zonder enige bronvermelding. Wanneer leden van de Eerste Kamer vragen om een overzicht van de noodmaatregelen, verwachten de leden van de GroenLinks-fractie een degelijk overzicht en niet een verwijzing naar een voorlichtingspagina. Zij ontvangen het gevraagde overzicht graag alsnog, inclusief vermelding van de

juridische status van de maatregelen (bindend of advies), en de bron/vindplaats.

In de afgelopen maanden heeft het kabinet na bijeenkomsten van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB) verscheidene persconferenties gegeven over de besluiten die het kabinet had genomen en een Kamerbrief gestuurd met een toelichting op alle maatregelen.

In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de noodmaatregelen gericht op burgers die specifiek voor de bestrijding van covid-19 zijn geïntroduceerd. Voor een groot deel zijn dat adviezen gericht op burgers en voor een deel zijn het extra regels gericht op burgers die via opdrachten door de voorzitters veiligheidsregio's zijn opgenomen in noodverordeningen. Het kabinet heeft de afgelopen maanden ook veel andere maatregelen getroffen die gericht zijn op burgers, denk bijvoorbeeld aan communicatiemaatregelen, consulaire bijstand, noodopvang bij scholen en kinderopvangorganisaties en inkomensvoorziening. Die zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

De website www.rijksoverheid.nl is een officieel communicatiekanaal voor de rijksoverheid, waarmee de rijksoverheid het beleid uitdraagt aan de Nederlandse bevolking. Het is een belangrijk instrument om te zorgen voor kenbaarheid van maatregelen.

Maatregelen die niet zijn vertaald in noodverordeningen

In voornoemde brief van 18 mei 2020 zegt de Minister van VWS dat een deel van de maatregelen is vertaald in noodverordeningen. Op de maatregelen die niet zijn vertaald in noodverordeningen, gaat de Minister in zijn brief niet verder in. Betreft dat alleen maatregelen die voorzieningen treffen (zoals diverse steunmaatregelen), of zitten er bij de maatregelen die niet zijn vertaald in noodverordeningen, ook maatregelen die (grond-)rechten van burgers inperken? En, zo ja, op welke basis gebeurt dat dan?

De afgelopen maanden heeft het kabinet de medewerking gevraagd van alle burgers in Nederland om de uitbraak van covid-19 te kunnen bestrijden. Dringende adviezen van het kabinet om drukte te vermijden en niet onnodig op reis te gaan, doen een beroep op alle burgers om tijdelijk andere beslissingen te nemen over de invulling van hun grondrechten. Als de overheid de grondrechten van mensen wil beperken, moet daarvoor een juridische basis zijn. Dat kunnen bestaande wetten en regels zijn, maar ook de noodverordeningen die zijn ingesteld in de veiligheidsregio's. Bij bestaande wetten en regels kunt u onder andere denken aan de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) en de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom).

Noodverordeningen – democratische controle

De meeste door de regering getroffen maatregelen die burgers verplichtingen opleggen en hen beperken in hun vrijheden, zijn vastgelegd in noodverordeningen die worden vastgesteld door de voorzitters van de veiligheidsregio's, op basis van opdrachten daartoe die worden vertrekt door de Minister van VWS op basis van de Wpg. De democratische controle op deze noodmaatregelen is daarmee marginaal. Noodverordeningen van de veiligheidsregio's hoeven niet te worden goedgekeurd door de gemeenteraad/-raden, en de opdrachten die de Minister geeft, worden ook niet vooraf goedgekeurd door/besproken met de

beide Kamers van de Staten-Generaal. De Raad van State constateert zelfs dat de opdrachten van de Minister niet eens aan het parlement zijn gezonden²⁰.

De enige democratische controle die plaatsvindt, is bespreking achteraf van de door de regering op een persconferentie afgekondigde maatregelen in de Tweede Kamer. Bent u van oordeel dat waar het gaat om de inperking van grondrechten en mensenrechten van burgers, deze marginale democratische controle zowel in formele als in materiële zin toereikend is? Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat waar democratische controle van inperkingen van grondrechten niet door middel van een wet plaatsvindt (wat eigenlijk wel zou moeten), de democratische controle in beide Kamers van de Staten-Generaal dient plaats te vinden, en het daarom des te kwalijker is dat beantwoording van vragen uit de Eerste Kamer bijna een maand op zich heeft laten wachten?

De Minister van VWS heeft ter bestrijding van de verspreiding van het coronavirus op grond van artikel 7 van de Wpg, de voorzitters van de veiligheidsregio's opdrachten gegeven om hun bevoegdheden in te zetten. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben op basis van deze opdracht een modelnoodverordening covid-19 opgesteld, die vervolgens is omgezet in noodverordeningen in de 25 veiligheidsregio's (artikel 176 Gemeentewet in samenhang met artikel 39 van de Wvr). Zoals hierboven aangegeven is het eigen aan de noodverordeningen dat deze niet tot stand worden gebracht door een volksvertegenwoordiging. In artikel 40 van de Wvr is bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, in overeenstemming met de betrokken burgemeesters in de regio die deel uitmaken van het regionaal beleidsteam, schriftelijk verslag uitbrengt aan de gemeenteraden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. De voorzitter van de veiligheidsregio beantwoordt, in overeenstemming met de betrokken burgemeesters, schriftelijk de vragen die de raden na ontvangst van het verslag stellen. Indien een gemeenteraad daartoe verzoekt, verstrekt de voorzitter van de veiligheidsregio na de procedure van schriftelijke verantwoording mondeling inlichtingen over zijn besluiten. Democratische controle door gemeenteraden op besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio vindt dus na afloop van de (dreigende) ramp of crisis plaats.

Het klopt inderdaad dat de opdrachten die de Minister van VWS geeft aan de voorzitters van de veiligheidsregio's, niet vooraf goedgekeurd of besproken worden met beide Kamers van de Staten-Generaal. Wel is het zo dat op de uitoefening van de bevoegdheid van de Minister tot het geven van opdrachten democratische controle mogelijk is. De Tweede Kamer is met brieven geïnformeerd over alle maatregelen die het kabinet heeft getroffen en heeft daarover regelmatig plenaire debatten met de Minister van VWS gevoerd. De opdrachten zijn te vinden op www.rijks-overheid.nl en worden bij deze ook aan uw Kamer gestuurd. Ik ben het met u eens dat voor het uitoefenen van democratische controle een zo spoedig mogelijke beantwoording van de door uw Kamer gestelde vragen gewenst is.

In een rechtsstaat kunnen noodverordeningen naar mijn mening inderdaad niet al te lang duren, mede met het oog op de voortdurende gevolgen voor de grondrechten van een ieder. Om die reden acht het kabinet het gewenst dat de maatregelen die moeten worden getroffen na de fase van acute crisisbeheersing in samenspraak met het parlement tot stand worden gebracht. Juist om die reden heeft het kabinet een

²⁰ Voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO, p. 42.

wetsvoorstel in voorbereiding voor tijdelijke, specifieke wetgeving voor de volgende fase van de crisisbestrijding. Met wetgeving in formele zin wordt ook de democratische legitimatie versterkt. Ik verwijs u hiervoor verder naar de brief die ik, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van VWS en voor Medische Zorg en Sport, 1 mei 2020 aan Uw Kamer heb gestuurd (Kamerstukken I 2019/20, 35 300-VI, AC). De kern van deze brief heb ik weergegeven bij het antwoord hierboven op vragen van de leden van de FVD-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD.

Waarom heeft de regering ervoor gekozen om alle beperkende noodmaatregelen te baseren op de Wpg/Wet veiligheidsregio's? Stonden er geen andere mogelijkheden voor het treffen van noodmaatregelen open? Zo ja, waarom is er gekozen voor de route via de Wpg/Wet veiligheidsregio's? Had de regering eenzelfde resultaat kunnen bereiken middels een beroep op de wetgeving waarbij wel democratische controle vooraf had kunnen plaatsvinden? Is er in dit kader bijvoorbeeld gedacht aan het gebruikmaken van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, op grond waarvan het verblijf in de open lucht kan worden beperkt? De Tweede Kamer moet instemmen met de inzet van bevoegdheden op grond van die wet, waarmee de democratische legitimatie geborgd is. Waarom is hier niet voor gekozen?

De Wpg biedt een specifieke wettelijke basis voor de bestrijding van een infectieziekten zoals covid-19, waarbij de voorzitter van de veiligheidsregio zorg draagt voor de bestrijding van dit type van infectieziekte (type A). Hij kan daartoe ook zijn bevoegdheden op grond van artikel 39 van de Wvr in samenhang met de Gemeentewet inzetten. De Wpg en de Wvr zijn hiermee complementaire wetten voor de infectieziektebestrijding, waardoor tot op heden voor deze wettelijke grondslag is gekozen. Afgelopen maanden is gebleken dat dit instrumentarium adequaat heeft gewerkt bij de bestrijding van deze pandemie gezien de breedte van het noodzakelijke maatregelenpakket. Een andere wettelijke grondslag is niet overwogen, waarbij nog kan worden opgemerkt dat de door u genoemde Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) een te beperkte grondslag biedt. De bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken is opgenomen in artikel 8 van de Wbbbg. Deze bevoegdheid kan alleen worden gebruikt voor het beperken van het vertoeven in de open lucht en niet voor veel andere maatregelen die in de opdrachten van de Minister van VWS zijn opgenomen en in de noodverordeningen zijn verwerkt (denk aan het sluiten van eet- en drinkgelegenheden). Bij een keuze voor artikel 8 Wbbbg zouden daarnaast noodverordeningen nodig blijven waardoor twee systemen naast elkaar zouden ontstaan.

Noodverordeningen – opdrachten en modelverordeningen

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een afschrift van alle opdrachten van de Minister van VWS die sinds het uitbreken van de COVID-19-crisis op basis van artikel 7 van de Wpg aan de voorzitters van de veiligheidsregio's zijn verstrekt, alsmede een afschrift van de op basis daarvan opgestelde modelverordeningen. Kunt u deze verstrekken?

Als bijlage bij deze brief vindt u alle opdrachten die de Minister van VWS tot dusverre aan de voorzitters veiligheidsregio's heb gegeven. De modelnoodverordeningen zijn opgesteld door de voorzitters van de veiligheidsregio's en zijn derhalve geen publicaties van het kabinet. De

veiligheidsregio's verantwoordend zich achteraf over hun taken aan de deelnemende gemeenten en gemeenteraden, conform de Wvr. Het Veiligheidsberaad heeft de model noodverordeningen gepubliceerd, dus die stuur ik u ter informatie ook toe met deze brief.

Noodverordeningen – regionale afwijkingen

De regering stelt dat de voorzitters van de veiligheidsregio's op punten kunnen afwijken van het op basis van de opdracht van de Minister van VWS opgestelde model voor de noodverordening. Betekent dit dat de opdrachten die door de Minister worden gegeven niet, of niet allemaal, bindend zijn voor de voorzitters van de veiligheidsregio's? Op welke punten kunnen de voorzitters afwijken? Is er in de praktijk door voorzitters van de veiligheidsregio's (anders dan redactioneel) afgeweken van de modelverordening? Zo ja, graag een overzicht van de afwijkingen. Hoe apprecieert u eventuele afwijkingen?

De opdrachten die door Minister van VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio's zijn gegeven, zijn bindend. De voorzitters dienen hun bevoegdheden in te zetten opdat de maatregelen worden getroffen die in de opdrachten van de Ministers van VWS staan beschreven. Om eenduidigheid in de aanpak en handhaving van de maatregelen te bevorderen hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's modelnoodverordeningen opgesteld. Op basis daarvan hebben de voorzitters voor hun eigen regio een noodverordening vastgesteld. Er is ruimte voor aanvullende voorschriften en maatregelen om regionaal maatwerk mogelijk te maken. Een voorbeeld van aanvullende voorschriften zijn maatregelen die in vooral kustprovincies zijn getroffen om recreatief verblijf te verbieden. Daarnaast bevat de modelnoodverordening voor de veiligheidsregio Haaglanden een uitzondering op het verbod van samenkomsten voor vergaderingen van de Staten-Generaal.

De voorzitters van de veiligheidsregio's zullen na afloop verantwoording afleggen aan de gemeenteraden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die zij hebben genomen. Deze verantwoordingsprocedure is opgenomen in artikel 40 van de Wvr. Zie ook mijn antwoord hierboven op de vragen over «noodverordeningen – democratische controle».

Het opstellen van de modelnoodverordeningen en het vaststellen van de regionale noodverordeningen is een verantwoordelijkheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's. Naar aanleiding van uw vragen is het bureau Bestuursondersteuning van het Veiligheidsberaad bereid gevonden een overzicht op te stellen van regionale afwijkingen van de modelnoodverordening. Dit blijkt een zeer omvangrijk verzoek. Het overzicht is dan ook nog niet compleet en zal zo snel mogelijk worden nagezonden.

Inperking mensenrechten/grondrechten

Veel van de getroffen noodmaatregelen beperken de mensenrechten/grondrechten van burgers. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs problematisch te zijn; de maatregelen worden immers genomen vanuit de plicht van de overheid om de volksgezondheid te beschermen en epidemieën te voorkomen, en zo het recht van de burgers op gezondheid te waarborgen. Er moet dus een afweging van verschillende rechten plaatsvinden. Inbreuken op mensenrechten/grondrechten moeten echter wel aan een aantal voorwaarden voldoen: ze moeten een wettelijke basis hebben, proportioneel zijn, en voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Ook moeten ze voldoende kenbaar zijn voor de burgers.

In een analyse van de noodmaatregelen van de regering stelt het College voor de Rechten van de Mens op zijn website dat het de vraag is of de noodverordeningen die thans gebruikt worden om de inperkende maatregelen af te kondigen, voldoende wettelijke basis bieden voor de huidige maatregelen. Daarbij wordt verwezen naar artikel 176 van de Gemeentewet, waarin met zoveel woorden wordt gesteld dat bij noodverordening niet mag worden afgeweken van de Grondwet²¹. Inperkingen van grondrechten dienen te gebeuren bij wet, waardoor het parlement betrokken is. Het College gaat ervan uit dat inperkingen op grond van noodverordeningen voor zeer beperkte tijd (en plaats?) toelaatbaar zijn, maar dat noodverordeningen onvoldoende zijn om voor lange termijn en voor het hele land grondrechten in te perken.

Ook de Raad van State komt in zijn Voorlichting aan de Tweede Kamer tot de conclusie dat de inperking van de grondrechten zoals dat thans gebeurt, slechts voor beperkte tijd mogelijk is, en dat het zaak is op korte termijn een wettelijke basis te realiseren. Deelt u deze analyses? Bent u van oordeel dat de beperking van de grondrechten thans, bijna drie maanden nadat de eerste crisismaatregelen zijn genomen, nog steeds rechtsgeldig plaats kan vinden zonder wettelijke basis? Zo ja, op grond waarvan? Zo nee, wat is daarvan de consequentie? Bent u er mee bekend of er burgers of rechtspersonen zijn die de vraag naar de geldigheid van inperking van grondrechten bij noodverordening (en dus niet bij wet) aan de rechter hebben voorgelegd? Zijn hierover al uitspraken gedaan?

Het kabinet deelt de analyse dat de inperking van de grondrechten slechts voor beperkte tijd mogelijk is bij noodverordening. Op dit moment is echter nog steeds sprake van een zeer uitzonderlijke situatie. De noodverordeningen vormen op dit moment nog steeds het juridische kader voor de bestrijding van het virus in Nederland. Het kabinet erkent echter ook dat noodverordeningen in een democratische rechtsstaat niet al te lang kunnen duren en zal een aanvullend wettelijk instrumentarium creëren voor de volgende fase waarin de crisisbestrijding terecht is gekomen. Daarom zal het kabinet voor deze bijzondere situatie op korte termijn een voorstel in procedure brengen voor tijdelijke wetgeving die geldt in Europees en Caribisch Nederland, met daarin delegatiegrondslagen voor nadere maatregelen. Een uitspraak die betrekking heeft op de toepassing van een noodverordening is de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 14 april 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:3379). In deze casus ging het om het sluiten van een sauna.

Kenbaarheid van de maatregelen

Met de via de regionale noodverordeningen getroffen maatregelen worden zoals gezegd grondrechten van burgers ingeperkt. Ook zijn gedragingen van burgers met deze noodverordeningen strafbaar gesteld. Zowel voor de inperking van grondrechten als voor de strafbaarstelling is kenbaarheid van de maatregel en de precieze inhoud daarvan een voorwaarde. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat deze kenbaarheid te wensen overlaat, nu de maatregelen op de website van de rijksoverheid slechts in algemene voorlichtingstermen worden beschreven en de regionale noodverordeningen die de daadwerkelijke maatregelen bevatten, niet eenvoudig raadpleegbaar zijn?

²¹ <https://mensenrechten.nl/nl/coronavirus-en-mensenrechten>

Waarom verwijst de algemene pagina van de rijksoverheid eigenlijk niet naar de teksten van de regionale verordeningen?

Bij het vaststellen van een noodverordening door de voorzitter van een veiligheidsregio is artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet van toepassing. Daarin is geregeld dat noodverordeningen bekend moeten worden gemaakt op een door de voorzitter van de veiligheidsregio te bepalen wijze. Er gelden hiervoor – anders dan voor reguliere bekendmakingen – geen wettelijke vormvereisten. De noodverordeningen worden gepubliceerd op de website van de veiligheidsregio. Daarnaast worden de noodverordeningen eventueel in het publicatieblad van de veiligheidsregio of de gemeentebladen van de deelnemende gemeenten gepubliceerd. In dat geval kan de noodverordening ook worden geraadpleegd via bijvoorbeeld www.overheid.nl en het onderdeel «officiële bekendmakingen». Ook zijn de modelnoodverordening en de geldende noodverordeningen van de veiligheidsregio's te vinden op de website van het Veiligheidsberaad: <https://www.veiligheidsberaad.nl/covid-19/>.

Kunt u aangeven welke tijd er heeft gezeten tussen het afkondigen van de pakketten noodmaatregelen op de nationale televisie, het geven van de opdrachten aan de veiligheidsregio's, het moment waarop de noodverordeningen in de diverse veiligheidsregio's in werking zijn getreden, en de datum en het medium waarop de noodverordeningen zijn gepubliceerd? Kunt u dit specificeren voor de achtereenvolgende opdrachten/modelnoodverordeningen en voor de 25 veiligheidsregio's plus de BES-eilanden.

In de bijlage bij deze antwoorden treft u de door u gevraagde specificatie voor de BES-eilanden aan. Het overzicht van de 25 veiligheidsregio's is nog niet compleet en zal zo snel mogelijk worden nagezonden.

Met betrekking tot de noodverordeningen op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba merk ik het volgende op. De Minister van VWS heeft geen opdrachten gegeven aan de Gezaghebbers en aan de regeringscommissaris zoals hij dat heeft gedaan aan de voorzitters van de veiligheidsregio's in Europees Nederland. Het RIVM heeft aparte Outbreak Management Teams (OMT's) georganiseerd voor het Caribisch gebied. De adviezen van het OMT en de situatie in de regio en op het openbaar lichaam hebben ten grondslag gelegen aan de noodverordeningen.

Is het u bekend of er tussen het afkondigen van de noodmaatregelen op nationale televisie en het in werking treden ca het publiceren van de noodverordeningen in de diverse veiligheidsregio's op grond van die noodmaatregelen is gehandhaafd en daarbij sancties aan burgers dan wel rechtspersonen zijn opgelegd? Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat aan deze handhaving in zo'n geval de juridische basis ontbreekt?

Met de leden van de GroenLinks-fractie ben ik van mening dat een noodverordening pas kan worden gehandhaafd als die noodverordening is bekendgemaakt en in werking is getreden. Het aanspreken van burgers op onverstandig gedrag, is natuurlijk altijd mogelijk. Het is mij niet bekend of er voor het inwerkingtreden van noodverordeningen al processen-verbaal zijn uitgeschreven. Het Openbaar Ministerie beoordeelt alle uitgeschreven processen-verbaal en weegt in elk individueel geval zorgvuldig of de zich voorgedane situatie aanleiding geeft tot het opleggen van een boete vanwege overtreding van de noodmaatregelen.

Het bestaan van een juridische grondslag voor de sanctie is onderdeel van deze weging.

In zijn Voorlichting constateert de Raad van State dat van een aantal begrippen in de noodverordeningen de definitie niet eenduidig is of zelfs ontbreekt. Dit doet zich onder meer voor bij het begrip «samenkomst», zo concludeert ook de Raad van State in zijn voorlichting. Niet alleen is er juridisch het een en ander af te dingen op het verbieden van samenkomsten (de Raad van State concludeert dat samenkomsten in de privésfeer slechts in uitzonderlijke gevallen beperkt kunnen worden, en dat het ook maar de vraag is of en hoe betogingen en religieuze bijeenkomsten verboden of beperkt kunnen worden)²², het is voor burgers ook volstrekt onduidelijk wat er onder het begrip «samenkomst» valt. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het beperken van burgers in hun grondrechten en het bestraffen van burgers (met zelfs een strafblad tot gevolg) vanwege overtreding van een niet duidelijk gedefinieerd verbod, juridisch onhoudbaar is?

Om het risico op besmetting met het uiterst besmettelijke coronavirus te verlagen, is het nodig om beperkende maatregelen te treffen. In zijn algemeenheid geldt dat een noodverordening voldoende bepaalde voorschriften moet bevatten om te kunnen worden nageleefd en gehandhaafd. Eerder was er sprake van een algeheel verbod op samenkomsten (met een aantal specifieke uitzonderingen). In de huidige noodverordeningen bestaat een verbod op samenkomsten vanaf dertig personen, exclusief personeel, in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven (dat willen zeggen gebouwen die in beginsel voor eenieder toegankelijk zijn) en in besloten plaatsen, niet zijnde woningen. De normstelling heeft aan duidelijkheid gewonnen en is mede daardoor beter handhaafbaar.

Proportionaliteit

Maatregelen die grondrechten beperken, dienen proportioneel te zijn. Dat geldt niet alleen voor de maatregelen zelf, maar ook voor de handhaving van die maatregelen. In zijn voorlichting schrijft de Raad van State expliciet dat ook bij toepassing van bepalingen uit de noodverordeningen in concreto een proportionaliteitseis geldt, wat betekent dat ook in de uitvoering en de handhaving het overheidsoptreden proportioneel moet zijn. Hoe beoordeelt u in dit verband het beboeten van burgers die al dan niet met inachtneming van een afstand van anderhalve meter en al dan niet na een toevallige ontmoeting met (iets) meer dan twee mensen samenkwamen in de openbare ruimte? En hoe beoordeelt u het beboeten van mensen die in privéruimten samenkwamen zonder dat er sprake was van overlast? Hoe beoordeelt u dat er bij de handhaving sprake lijkt van willekeur en rechtsongelijkheid? En welke rol speelt de aantekening op het strafblad met mogelijke gevolgen voor het kunnen verkrijgen van een Verklaring omtrent gedrag (VOG) bij de beoordeling van de proportionaliteit? Zijn er al rechterlijke uitspraken gedaan waarin de proportionaliteit van de maatregelen en de handhaving daarvan is beoordeeld? Bent u bereid te bezien of er reden is boetes die zijn uitgedeeld vanwege overtreding van de noodverordening waarbij

²² Voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO, p. 36.

het enkel ging om het samenkomen met enkele personen, in te (laten) trekken?

In het licht van de bestrijding van het coronavirus is een aantal maatregelen getroffen. Er is bewust gekozen voor een systeem waarbij overtreding van die maatregelen kan worden gesanctioneerd. Daarbij is onder meer aangesloten bij het boetetarief dat geldt voor verstoring van de openbare orde door samenscholing. Het gaat namelijk om gedragingen die het risico op besmetting met het uiterst besmettelijke coronavirus verhogen, hetgeen niet getolereerd kan worden. Het is en blijft van belang dat mensen zich hieraan houden. Gepaste handhaving van de coronamaatregelen – met het opleggen van een substantiële boete als ultimum remedium – blijft dus nodig.

In regelgeving is vastgelegd dat alle overtredingen met een boete van minimaal 100 euro worden opgenomen in de justitiële documentatie. Voor een goede strafrechtspleging is het van belang dat er – zeker in geval van recidive – een zo compleet mogelijke registratie is van de strafrechtelijke antecedenten. Het kabinet heeft voor het overtreden van de coronamaatregelen geen uitzondering willen maken. Dit belang is ook meegewogen in de proportionaliteitsbeoordeling van de boetes. Daarbij geldt dat – conform de brief van 29 mei 2020 – over de opvolging van de motie Azarkan c.s. – bij de VOG-screening één enkele opgelegde coronaboete wegens verstoring van de openbare orde door samenscholing geen reden is om de VOG te weigeren²³.

Het Openbaar Ministerie heeft voor de strafrechtelijke handhaving van de noodverordeningen een landelijk geldend beleidskader opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor de handhaving vastgelegd, daarin neemt het waarschuwen voordat verbaliserend wordt opgetreden ook een belangrijke rol in. Ook hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's een Handreiking handhavingsstrategie opgesteld ter bevordering van eenduidigheid in de bestuursrechtelijke aanpak en handhaving van de coronamaatregelen. Dit beoogt willekeur en rechtsongelijkheid te voorkomen.

Het Openbaar Ministerie beoordeelt alle uitgeschreven processen-verbaal en weegt in elk individueel geval zorgvuldig of de zich voorgedane situatie aanleiding geeft tot het opleggen van een boete vanwege overtreding van de noodmaatregelen. Indien mensen het niet eens zijn met de uitgevaardigde strafbeschikking, kan men verzet aantekenen. Vervolgens is het eerst aan de officier van justitie en uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of de strafbeschikking rechtmatig is opgelegd, waarbij rekening zal worden gehouden met de omstandigheden van het geval. Er zijn op dit moment nog geen zaken op zitting bij de kantonrechter geweest.

Specifieke grondrechten

In zijn Voorlichting gaat de Raad van State in op de verschillende grondrechten die bij de diverse crisismaatregelen in het geding zijn. Deelt u de analyses en conclusies van de Raad van State?

In algemene zin, deel ik de analyse van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het gelet op de acute, concrete en levensbedreigende situatie van het uitbreken van het coronavirus, de beperking van grondrechten gedurende een korte periode op een globalere wettelijke

²³ https://www.tweedekamer.nl/Kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z09851&did=2020D21306

grondslag kan berusten dan de Grondwet normaliter vereist, maar dat naarmate de situatie langer duurt de juridische houdbaarheid van deze constructie afneemt. Het kabinet is met andere woorden van mening dat noodverordeningen minder geschikt zijn voor het nemen van ingrijpende, (mogelijk) grondrechten beperkende maatregelen en indien dergelijke maatregelen langer van kracht zijn. Om die reden heeft het kabinet dan ook een wetsvoorstel voor tijdelijke wetgeving maatregelen covid-19 in voorbereiding, zodat er wordt tegemoetgekomen aan de grondwettelijke beperkingssystematiek.

Met betrekking tot de grondrechten die betrekking hebben op het verbod op samenkomsten, deel ik voor wat betreft de betogingsvrijheid de analyse van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de betogingen blijven vallen onder het regime van de Wet openbare manifestaties (Wom), dat de mogelijkheid biedt om het recht tot vergadering en betoging te beperken en in het uiterste geval te verbieden ter bescherming van de gezondheid. Voor demonstraties geldt dus de normale procedure op grond van de Wet openbare manifestaties. Zie ook de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 3 april 2020 (ECLI:NL:RBAMS:2020:2126) en de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 18 mei 2020 (ECLI:NL;RBDHA:2020:4378).

Voor wat betreft de religieuze samenkomsten is in de Voorlichting van de Raad van State aangegeven dat religieuze bijeenkomsten binnen gebouwen, uitsluitend bij wet in formele zin, kunnen worden beperkt. De Raad van State geeft ook aan dat de spanning met artikel 6, eerste lid, van de Grondwet voor een korte periode wellicht kan worden weggenomen met de methode van de redelijke uitleg. Ik volg deze lijn, welke inhoudt dat de op grond van de noodverordeningen geldende maximering van het aantal deelnemers voor religieuze samenkomsten binnen gebouwen geen beperking is van de vrijheid van godsdienst. Een redelijke uitleg van de vrijheid van godsdienst brengt dan met zich mee dat dit recht niet zó ver reikt dat het onder de huidige omstandigheden een onbeperkt aantal deelnemers aan religieuze bijeenkomsten omvat, zelfs indien het samenkomsten binnen gebouwen en besloten plaatsen betreft. Met deze beperking blijft gebruik van betekenis over, omdat er kleinschalige bijeenkomsten van maximaal 30 personen mogelijk zijn evenals de mogelijkheid om online deel te nemen aan de diensten.

Voor wat betreft het verbod op samenkomsten in de privésfeer deel ik tevens de analyse dat samenkomsten daar alleen onder vallen indien zij raken aan de publieke sfeer. Voor wat betreft de samenkomsten geldt op grond van de huidige modelnoodverordening, die zoals aangegeven in de veiligheidsregio's zijn omgezet in geldende noodverordeningen, een verbod op evenementen tot 1 september 2020 en een verbod op samenkomsten vanaf dertig personen, exclusief personeel, in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven (dat willen zeggen gebouwen die in beginsel voor eenieder toegankelijk zijn) en in besloten plaatsen, niet zijnde woningen. Bij excessen kan worden opgetreden tegen bijvoorbeeld «coronafeestjes» in studentenhuizen, garages, loodsen en dergelijke met gebruikmaking van een noodbevel. Bij «coronafeestjes» in garages en loodsen kan ook worden opgetreden als er meer dan 30 personen aanwezig zijn.

De voorzitters van de veiligheidsregio's bepalen wanneer bestuurlijk wordt opgetreden tegen samenkomsten buiten de publieke ruimte met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en evenredigheid. Wanneer wordt getreden in de persoonlijke levenssfeer dient terughoudendheid voorop te staan en is van belang dat optreden

bepikt blijft tot verboden samenkomsten waarmee evident de volksgezondheid in gevaar wordt gebracht. Het is uiteindelijk aan de strafrechter of de bestuursrechter om te oordelen over het optreden in een concrete situatie. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de betreffende maatregelen steeds moeten worden gezien in het licht van de bestrijding van een levensbedreigend virus. Daarbij rusten op de overheid eveneens verplichtingen om het leven en de gezondheid van haar burgers te beschermen.

Discriminatie; kwetsbare groepen

In zijn voorlichting gaat de Raad van State niet in op het grondwettelijke en mensenrechtelijke beginsel van non-discriminatie en de bescherming van kwetsbare groepen. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie ten onrechte, omdat dit ook relevante mensenrechtelijke aspecten zijn. Niet alleen mogen maatregelen niet discriminerend zijn, er moet ook voor gewaakt worden dat de maatregelen bepaalde groepen burgers onevenredig hard treffen. En anderzijds moet de overheid ervoor zorgen dat (groepen) burgers die extra hard getroffen worden door de coronacrisis of die door de crisis in een kwetsbare positie komen te verkeren, voldoende bescherming krijgen. Kunt u dit onderschrijven? Zijn er groepen burgers waarover u zich in dit verband extra zorgen maakt, en wat onderneemt u om de betreffende groepen te beschermen, om ervoor te zorgen dat hun grondrechten (waaronder bescherming van hun gezondheid en gelijkwaardige toegang tot voorzieningen) gewaarborgd zijn?

Kan de regering in dit verband in ieder geval ingaan op de gevolgen van de coronacrisis en de noodmaatregelen voor de volgende groepen:

- **Slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling;**
- **Daklozen;**
- **Arbeidsmigranten;**
- **Sekswerkers.**

Ik sta achter uw constatering dat maatregelen niet discriminerend mogen zijn en dat ze voldoende bescherming moeten bieden aan kwetsbare groepen. Door de crisis zijn er inderdaad bepaalde groepen waarover het kabinet zich extra zorgen maakt, zoals de groepen die u in uw vraag noemt. Om ervoor te zorgen dat deze groepen de nodige ondersteuning krijgen, heeft het kabinet maatregelen getroffen om de negatieve effecten van de crisis te mitigeren.

Slachtoffers huiselijk geweld en kindermishandeling

Ook gedurende de coronacrisis blijven Veilig Thuis, hulpverlening, politie, Openbaar Ministerie, Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming zich onverminderd inzetten voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zoveel als mogelijk worden de reguliere taken uitgevoerd en bij acuut gevaar wordt opgetreden. In aanvulling hierop zijn voor slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling diverse extra maatregelen genomen. Enerzijds zijn deze gericht op het ontlasten van gezinnen en het makkelijker maken om laagdrempelig hulp te vragen. Anderzijds zijn de maatregelen er op gericht dat hulpverleners alert zijn en alert blijven bij risico's van huiselijk geweld en kindermishandeling door oplopende spanningen bij (kwetsbare) gezinnen. Zo is op 25 april jl. een landelijke campagne gestart om zowel slachtoffers als omstanders te stimuleren in actie te komen bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarnaast is een one-pager verspreid waarop

duidelijke handelingsperspectieven worden gegeven voor mensen die te maken hebben met huiselijk geweld en kindermishandeling, zoals de hulplijnen (telefonisch en via chat) die benaderd kunnen worden wanneer spanningen oplopen: de Kindertelefoon en de Luisterlijn om stoom af te blazen of vragen stellen en Mind Korrelatie waar professionals laagdrempelig advies geven bij spanningen tussen partners of opvoedvragen. De bereikbaarheid van Mind Korrelatie is tijdelijk uitgebreid.

Met het codewoord «masker 19» kunnen slachtoffers van huiselijk geweld sinds 1 mei jl. hulp vragen bij apotheken. Als een klant de woorden «masker 19» uitspreekt, brengt de apotheker de klant in contact met Veilig Thuis. Daarnaast zijn vanaf 25 mei jl. alle Veilig Thuis organisaties bereikbaar via een chatfunctie. Het is belangrijk dat professionals extra alert zijn op huiselijk geweld en kindermishandeling. Samen met het NJI en het RIVM is informatie ontwikkeld voor professionals over het opvolgen van de meldcode gedurende de coronacrisis. Voor het onderwijs is een app gelanceerd over de meldcode, die onderwijsprofessionals helpt bij het signaleren van problemen en het makkelijker maakt om advies te vragen bij Veilig Thuis.

Vrouwen en mannen voor wie het thuis niet veilig is moeten kunnen rekenen op een veilige opvangplek, zeker ook gedurende de coronacrisis. Gemeenten zijn gevraagd met hun centrumgemeente(n) en opvanginstelling(en) goed zicht te houden op de behoefte aan opvangplekken en voorbereidingen te treffen om een onverhoopte toename van de behoefte op te kunnen vangen.

Tot slot is om gezinnen in kwetsbare situaties te ontlasten en hiermee oplopende spanningen te voorkomen, noodopvang voor kinderen gerealiseerd met het onderwijs en de kinderopvang. Gemeenten hebben hierin de regie, in samenspraak met de andere betrokkenen. Als sprake is van een onveilige situatie, is er vanuit de hulpverlening, lokaal wijkteam, Veilig Thuis en jeugdbescherming altijd contact met het kind en het gezin om afspraken te maken hoe de veiligheid te borgen.

Dak- en thuisloze mensen

Het Ministerie van VWS heeft op 27 maart 2020 in nauw overleg met Valente, VNG, COMO, RIVM en IGJ een richtlijn vastgesteld over de opvang en ondersteuning van dak- en thuisloze mensen. Deze richtlijn bood handvatten voor gemeenten en opvanginstellingen voor de manier waarop de opvang georganiseerd moet worden ten tijde van corona. Op 1 juni jl. is de richtlijn vervangen door een nieuwe richtlijn die aansluit bij de huidige fase van de crisis. Met deze richtlijn roept de Staatssecretaris van VWS gemeenten op de norm om 1,5 meter afstand te houden op een meer duurzame manier te organiseren. Dit is nodig nu deze norm langere tijd van kracht zal zijn en alternatieve voorzieningen als hotels en gymzalen waarschijnlijk steeds meer in gebruik worden genomen voor hun oorspronkelijke doeleinden.

Naast deze richtlijn zijn ook andere concrete acties gestart. Zo is de Nederlandse Straatdokters Groep een onderzoek gestart om de ontwikkeling van het virus onder daklozen te monitoren. Valente heeft samen met GGZ Nederland een bezoekersrichtlijn voor de GGZ en MO/BW vastgesteld. Ook heeft met betrokken partijen veelvuldig afstemming plaatsgevonden over het testbeleid en de persoonlijke beschermingsmiddelen voor deze sector.

Arbeidsmigranten

Ook voor arbeidsmigranten worden er vanwege bovengenoemde overwegingen speciale maatregelen getroffen. De coronacrisis maakt de bestaande problemen voor deze groep, zoals tekorten aan huisvesting en de afhankelijkheidsrelatie met de werkgever, alleen maar pregnanter. Door

de diverse problemen die worden gesignaleerd, alsmede de urgentie van de problematiek, is besloten een «Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten» in te richten met een driedelig doel. Ten eerste zal het aanjaagteam de bescherming van arbeidsmigranten agenderen bij werkgevers, gemeenten en provincies, en zal het aanjaagteam partijen op regionaal niveau samenbrengen. Ten tweede, zal er gezamenlijk met deze partijen en interdepartementaal worden gezocht naar maatregelen voor bescherming van arbeidsmigranten op korte en (middel)lange termijn. Het kan zijn dat dit vraagt om lokale oplossingen, maar er moet ook worden gekeken naar oplossingen op landelijk niveau. Tot slot zal het aanjaagteam monitoren of sprake is van tekorten of overschotten aan arbeidsmigranten in deelsectoren en zo nodig stimuleren tot arbeidsbemiddeling. De Minister van SZW heeft op 11 juni de eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam aangeboden aan de Tweede Kamer.

Sekswerkers

Vanwege de verhoogde risico op besmetting met het Covid-19, is sekswerk vooralsnog tot 1 september niet toegestaan. Sekswerkers die rechtmatig in Nederland verblijven kunnen als zij aan de voorwaarden voldoen aanspraak maken op de financiële steunmaatregelen van het kabinet, de WW of de bijstand. Er zijn echter sekswerkers die niet in aanmerking komen voor deze financiële regelingen. Gemeenten hebben een financieel vangnet en noodopvang beschikbaar voor onder andere sekswerkers die getroffen zijn door de coronacrisis.

Evaluatie maatregelen en juridische grondslag

De GroenLinks-fractieleden nemen aan dat er een uitgebreide evaluatie zal plaatsvinden van de maatregelen die zijn getroffen in de aanpak van de COVID-19-epidemie. Kunt u toezeggen dat bij die evaluatie ook een Human Rights Impact Assessment zal worden gemaakt, waarbij wordt ingegaan op de vraag welke grondrechten en mensenrechten van burgers zijn getroffen door de coronacrisis en door de noodmaatregelen, en of de inbreuken die zijn gemaakt op mensenrechten en grondrechten aanvaardbaar waren met inachtneming van de noodzaak van een wettelijke basis, proportionaliteit, subsidiariteit, democratische controle, en kenbaarheid voor de burger?

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft bekend gemaakt een evaluatie uit te zullen voeren, mede op verzoek van het kabinet.

Aangekondigde tijdelijke noodwetgeving

De leden van de GroenLinks-fractie zullen op het moment dat de aangekondigde tijdelijke wetgeving aan de Eerste Kamer zal worden voorgelegd, hun vragen over dat wetsvoorstel stellen. Vooruitlopend daarop willen zij aan de regering meegeven dat het wat hen betreft van het grootste belang is dat de door de leden gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de wettelijke basis van inbreuken op mensenrechten en grondrechten en – daarmee samenhangend – het gebrek aan democratische controle, in een nieuwe tijdelijke wet worden opgelost. Zij merken hierbij alvast op dat het wat hen betreft onvoldoende is wanneer de gebreken slechts in formele zin worden opgelost – door middel van formeelwettelijke delegatiebepalingen – en dat het parlement ook materieel betrokken moet zijn bij het vaststellen van maatregelen waarmee grondrechten en mensenrechten van burgers worden beperkt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van **PvdD**, mede namens de fractieleden van **FVD**, **PvdA**, **SP**, **50PLUS**, **Fractie-Otten** en **OSF**

De Minister van VWS schrijft in zijn brief van 18 mei 2020 dat «een deel van de maatregelen is vertaald in noodverordeningen».²⁴ Die noodverordeningen houden algemeen verbindende voorschriften in als bedoeld in artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet. Wettelijke verplichtingen gelden slechts nadat zij op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt. De leden van de genoemde fracties vragen u of het juist is dat veel van de noodverordeningen niet bekend zijn gemaakt via publicatie op de website «officiële bekendmakingen». Zo ja, bent u bereid om alle noodverordeningen via de website «officiële bekendmakingen» bekend te laten maken?

De maatregelen worden door het kabinet gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl en via andere communicatie-uitingen van het Rijk. Op grond van artikel 176, eerste lid, laatste zin, van de Gemeentewet maakt de voorzitter van de veiligheidsregio de noodverordening bekend op een door hem te bepalen wijze. De wijze van publicatie is dus niet aan mij maar aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Er bestaat geen verplichting om dit te doen via de website «officiële bekendmakingen». De noodverordeningen worden gepubliceerd op de website van de veiligheidsregio. Ook zijn de modelnoodverordening en de noodverordeningen van de veiligheidsregio's te vinden op de website van het Veiligheidsberaad: <https://www.veiligheidsberaad.nl/covid-19/>. Daarnaast worden de noodverordeningen eventueel in het publicatieblad van de veiligheidsregio of in de gemeentebladen van de deelnemende gemeenten gepubliceerd. In dat laatste geval is de informatie te vinden op de website «officiële bekendmakingen».

Op de website van de rijksoverheid zijn de «Nederlandse maatregelen: basisregels voor iedereen» gepubliceerd²⁵. Op dit moment staat daarin met betrekking tot bezoek aan verpleeghuizen vermeld: «Op 1 locatie per GGD-regio wordt bezoek aan verpleeghuizen beperkt en onder strenge voorwaarden toegelaten». Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat als er dwingende regels door de overheid worden gepubliceerd, deze dienen overeen te stemmen met wat er in de noodverordeningen is bepaald? Deelt u het oordeel van de Raad van State in zijn voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen dat het bezoek in verpleeghuizen van overheidswege in de heden geldende noodverordeningen niet (meer) is verboden of wettelijk aan voorwaarden is verbonden, maar geheel is overgelaten aan een regeling door de beheerder van het verpleeghuis?²⁶ Zo nee, waarom niet? Zo ja, in welke regeling is dan – zoals op de website van de rijksoverheid wordt vermeld – «het bezoek aan verpleeghuizen beperkt en onder strenge voorwaarden toegelaten.»? Indien het oordeel van de Raad van State juist is, acht u het dan juist dat in zijn publicatie wordt gesuggereerd dat er een beperking van bezoek is voorgeschreven?

²⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI/25 295, AG, p. 4.

²⁵ Website van de rijksoverheid over de Nederlandse aanpak en maatregelen van het Coronavirus COVID-19. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus/gezondheidsadviezen>.

²⁶ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO, p. 39.

Bij het vormgeven van het bezoekverbod in zorglocaties voor kwetsbare mensen heeft de Minister van VWS overwogen hoe de opdracht aan de voorzitters veiligheidsregio's te geven. Het moeilijke van deze maatregel is dat de instellingen niet volledig gesloten moesten worden, maar dat het bezoek beperkt moest worden. Het kabinet wilde naast de toelating van de noodzakelijke zorgverleners ook enkele uitzonderingen mogelijk maken op het bezoekverbod, bijvoorbeeld voor familie van bewoners die in de stervensfase zijn en voor structurele vrijwilligers. Dat onderscheid kan het beste gemaakt worden door de beheerders van de zorglocaties. Om die reden heeft de Minister van VWS ervoor gekozen om in de opdracht aan de voorzitters veiligheidsregio's op te nemen om op te treden tegen eventuele bezoekers die niet meewerken aan het beleid van de zorglocaties en om de organisatie van de bezoekregeling bij de beheerders van de zorglocaties te laten. De Raad van State constateert derhalve terecht dat de uitvoering van de bezoekregeling is overgelaten aan de beheerders van de zorglocaties. Als het beeld overigens was geweest dat dat niet goed ging, had de Minister van VWS alsnog een opdracht kunnen geven aan de voorzitters veiligheidsregio's om regels te stellen voor een bezoekverbod bij zorginstellingen en daarop te handhaven.

Een aantal fracties binnen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer heeft gevraagd om een overzicht van de voorschriften die op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt en derhalve als algemeen verbindende voorschriften gelden²⁷. In de brief van 18 mei 2020 van de Minister van VWS wordt verwezen naar websites waarop de inhoud van de maatregelen is te vinden; informatie over welke verordeningen op welke wijze en op welke datum zijn gepubliceerd ontbreekt. Deelt u de mening van de genoemde leden dat het voor uitoefening van de parlementaire controle noodzakelijk is dat de Kamer beschikt over een totaaloverzicht van alle her en der bekendgemaakte noodverordeningen? Bent u bereid om alsnog het door deze leden verlangde overzicht van geldende voorschriften te verschaffen en dat overzicht te actualiseren indien een noodverordening of een deel daarvan door de betreffende voorzitter van de veiligheidsregio wordt gewijzigd of ingetrokken?

Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD over «noodverordeningen-democratische controle» al aangegeven is, is de Tweede Kamer met brieven periodiek geïnformeerd over alle maatregelen die het kabinet heeft getroffen en heeft daarover regelmatig plenaire debatten met de Minister van VWS gevoerd. Zoals ook in dat antwoord aangegeven, treft u bijgaand ter informatie aan een overzicht van de geldende noodmaatregelen, inclusief de juridische status en vindplaats. Indien er nog nieuwe modelnoodverordeningen worden opgesteld, zal ik deze ter informatie aan uw Kamer zenden. Democratische controle van (wijzigingen en aanpassingen) noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's vindt plaats in de gemeenteraden. Op deze vorm van democratische controle ben ik ook ingegaan in het hierboven bedoeld antwoord. Ik moge u korthedshalve verwijzen.

Blijkens de considerans van de noodverordeningen worden deze vastgesteld met inachtneming van aanwijzingen die mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid zijn gegeven. De leden van de genoemde fracties vragen of door u telkens is nagegaan of artikel 7 van de Wpg en/of artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet voldoende wettelijke grondslag bood voor het

²⁷ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI/25 295, AG.

vaststellen van verplichtingen of verboden die zijn opgenomen in de (model)noodverordening die de voorzitters van de veiligheidsregio's in beginsel worden geacht te volgen? Zo ja, zijn er gevallen geweest waarin u twijfelde of er voldoende wettelijke grondslag aanwezig was? Zo nee, waarom heeft u die toets niet uitgevoerd?

De Minister van VWS heeft op grond van artikel 7 van de Wpg, met inachtneming van artikel 39 van de Wvr, de voorzitters van de veiligheidsregio's opdrachten gegeven om hun bevoegdheden in te zetten om de verdere verspreiding van covid-19 tegen te gaan. De tekst noch de historie van de Wpg beperkt de Minister in de te geven opdrachten. Om te voldoen aan een opdracht zet de voorzitter van de veiligheidsregio zijn bestaande bevoegdheden in, waaronder het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften door middel van noodverordeningen op grond van artikel 39 Wvr in samenhang met artikel 176 van de Gemeentewet. Deze opdrachten zijn zoals genoemd gebaseerd op artikel 7 van de Wpg en betreffen de wijze waarop de voorzitters van de veiligheidsregio's de bestrijding van covid-19 ter hand moeten nemen, en bieden daarmee voldoende grondslag.

Artikel 7 van de Wpg biedt een grondslag voor het opdragen aan de voorzitter van de veiligheidsregio tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V van die wet. De leden van de genoemde fracties vragen of u bent nagegaan of de voorschriften in de noodverordeningen die betrekking hebben op het voorschrijven en verbieden van gedragingen, vallen onder de reikwijdte van de maatregelen bedoeld in hoofdstuk V van de Wpg. Kunt u per artikel van de noodverordeningen die nu gelden en de noodverordeningen die daarvoor golden, aangeven of en zo ja op welke grond het daarin vervatte voorschrift valt onder de reikwijdte van de maatregelen bedoeld in hoofdstuk V van de Wpg?

In artikel 7 van de Wpg staat dat de Minister van VWS aan de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V. Waaronder, niet uitsluitend. De opdrachten die de Minister van VWS, mede namens mij, aan de voorzitter veiligheidsregio heeft gegeven zijn niet gebaseerd op maatregelen in hoofdstuk V. Wel kunnen de voorzitters gebruik hebben gemaakt van artikel 47. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wpg in 2012, is toegelicht dat voor de bestrijding van infectieziekten uit groep A de bestuurlijke verantwoordelijkheid belegd is bij de voorzitter veiligheidsregio zodat de regionale coördinatie aansluit op de bevoegdheden van de voorzitter op basis van de Wpg en daardoor ook gecombineerd kunnen worden met de overige bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio op basis van artikel 39 van de Wvr. Ik moge u ook verwijzen naar het antwoord op de vorige vraag over de voldoende wettelijke grondslag.

De leden van de genoemde fracties vragen of er voorschriften zijn in de noodverordeningen die nu gelden en de noodverordeningen die daarvoor golden, die uitsluitend gegrond zijn op artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet, welke bepaling het mogelijk maakt «ter beperking van gevaar» algemeen verbindende voorschriften te geven.

De noodverordeningen die zijn vastgesteld in navolging van de opdrachten van de Minister van VWS, zijn niet uitsluitend gebaseerd op artikel 176 van de Gemeentewet, maar tevens op artikel 39 van de Wet

veiligheidsregio's. Artikel 176 van de Gemeentewet maakt het mogelijk algemeen verbindende voorschriften te stellen in een noodverordening. Dit artikel verwijst voor de situaties waarin deze bevoegdheid uitgeoefend kan worden naar artikel 175 van de Gemeentewet. Dit kan bij rampen of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, onder meer ter beperking van het gevaar.

De inhoud van noodverordeningen moet nodig zijn ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Dat geldt ook voor alle inhoudelijke bepalingen van de Covid 19-noodverordeningen.

Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat met «gevaar» bedoeld wordt «gevaar voor het publiek in het algemeen» en niet van één of meer concrete personen? Zo nee, waarom niet?

Een noodverordening kan worden gebruikt als sprake is van een buitengewone omstandigheid. Dat wil zeggen als sprake is van bedreiging van een vitaal belang en normale bevoegdheden daarvoor geen uitkomst bieden. Het gevaar waaraan met behulp van een noodverordening het hoofd moet worden geboden, is niet gerelateerd aan bedreiging door dat gevaar van een bepaald minimumaantal personen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een groot gevaar terwijl niet duidelijk is hoeveel personen daadwerkelijk gevaar lopen. Daarbij is in dit geval sprake van een grote samenhang tussen gevaar voor één of enkele personen in relatie tot het gevaar voor het publiek in het algemeen. Eén besmet persoon kan immers voor een nieuw cluster of nieuwe keten aan besmettingen zorgen. Voor de goede orde kan nog worden opgemerkt dat een noodverordening, anders dan een noodbevel, naar zijn aard een besluit van algemene strekking is.

Zijn er in noodverordeningen bij nader inzien verplichtingen of verboden opgenomen die op gespannen voet staan met grondrechten? Hoe oordeelt u in dat verband over het verbieden van familiebijeenkomsten in de huiselijke sfeer? Deelt u het oordeel van de Raad van State op dat punt in haar voorlichting over de grondwettelijke aspecten van de (voor)genomen crisismaatregelen?²⁸.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u graag naar het antwoord op de vraag hierboven van de leden van de GroenLinks-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD over specifieke grondrechten.

Is het niet aannemelijk dat de in artikel 176 van de Gemeentewet vervatte bevoegdheid bedoeld is voor gevallen waarin zich plotseling, acuut en incidenteel een situatie voordoet dat maatregelen moeten worden getroffen ter handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar voor het publiek, en niet voor een situatie die zich maanden voordoet?

De uitbraak van een infectieziekte als Covid-19 is een acute situatie die snel om passende maatregelen vraagt. Er is sprake van een uitzonderlijke situatie met gevaar. Door middel van een noodverordening kunnen zulke maatregelen op zeer korte termijn worden genomen. Ook als op dat moment nog niet duidelijk is welke omvang de uitbraak zal hebben, hoe ernstig die zal zijn of hoe lang die in welke vorm zal voortduren. Zodra duidelijk werd dat de uitbraak van Covid-19 ook maatregelen voor de langere duur zou vergen, is een traject gestart om dergelijke maatregelen wettelijk te bestendigen.

²⁸ Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Raad van State, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/VO.

Zo ja, waarom heeft het zo lang geduurd voordat een wetsvoorstel aan het parlement wordt aangeboden dat voorziet in de tijdelijke wetgeving die u aankondigt in uw brief van 1 mei 2020?²⁹. Zo nee, op grond van welke argumenten acht u het in overeenstemming met artikel 176 van de Gemeentewet en met de in de Grondwet gewaarborgde grondrechten dat vier maanden lang (aangenomen dat de door u aangekondigde tijdelijke wetgeving al per 1 juli 2020 zal gaan gelden) het maatschappelijk leven grotendeels is stilgelegd op grond van noodverordeningen?

De voorbereiding van een wet als deze vergt de nodige zorgvuldigheid en daarbij behorende tijd. Daar hoort ook een consultatieronde van de betrokken organisaties bij. Voorts moet de Afdeling Advisering van de Raad van State een advies uitbrengen. Deze wet heeft daarbij het uitzonderlijke karakter dat het potentieel vrijwel ieder aspect van het publieke leven in Nederland raakt. Tevens moet dit voor een langere periode worden ingebed in een democratisch controleerbare bestuurlijke structuur waarin de balans wordt gevonden met de benodigde effectiviteit en flexibiliteit en het vereiste adaptievermogen in de virusbestrijding. Het is daarbij ook van groot belang dat die partijen die hier in de uitvoering mee aan de slag moeten, in de gelegenheid zijn gesteld hierover een beeld te vormen en te reageren. Anders dan een noodverordening, kan een wet immers niet eenvoudig worden aangepast bij geconstateerde knelpunten in de praktijk. Hoewel de urgentie dus duidelijk is, is een nog snellere doorlooptijd niet mogelijk.

Wat is er bij de wetsbehandeling van artikel 176 van de Gemeentewet en de Wpg opgemerkt over de duur van de geldigheid van de op deze wetgeving gebaseerde noodverordeningen?

De geldigheid van noodverordeningen wordt door artikel 176 van de Gemeentewet zelf bepaald; zodra de omstandigheid waarop de noodverordening een reactie was zich niet langer voordoet, wordt deze ingetrokken. De duur van de noodverordening wordt dus bepaald door de duur van de ramp of crisis.

De leden van de genoemde fracties vragen de regering of een Minister bevoegd is om een bindende aanwijzing te geven aan de voorzitter van een veiligheidsregio over de inhoud van een door deze vast te stellen noodverordening. Zo ja, op grond van welke bepaling bestaat die bevoegdheid? Zo nee, staat het ontbreken van zo'n bevoegdheid in de weg aan het voldoen aan de beginselen van rechtseenheid en rechtszekerheid? Is het voorgekomen, en zo ja, in hoeveel gevallen, dat een voorzitter van een veiligheidsregio een noodverordening heeft vastgesteld die afweek van de (model)noodverordening? Welke juridische instrumenten heeft de regering of een Minister om in te grijpen indien in een bepaalde veiligheidsregio in afwijking van de (model)noodverordening maatregelen ter bestrijding van de pandemie worden vastgesteld die minder verstrekkend zijn dan in aangrenzende veiligheidsregio's? Is er een wettelijke bevoegdheid om verkeer van personen tussen verschillende veiligheidsregio's te beperken indien dit uit een oogpunt van het bestrijden van de pandemie noodzakelijk wordt geacht? Zo ja, op grond van welke wettelijke regeling is dat dan mogelijk? Zo nee, acht u dat dan een onwenselijk hiaat?

²⁹ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI/25 295, AC.

De Minister van VWS heeft op grond van artikel 7 van de Wpg, met inachtneming van artikel 39 van de Wvr, de voorzitters van de veiligheidsregio's opdrachten gegeven om hun bevoegdheden in te zetten om de verdere verspreiding van covid-19 tegen te gaan. De voorzitter kan hiertoe een noodverordening vaststellen. De voorzitters van de veiligheidsregio's streven uniformiteit na door middel van een modelnoodverordening. Dat neemt niet weg dat binnen deze systematiek ruimte is voor regionaal maatwerk en dat er rekening gehouden kan worden met regionale omstandigheden en specifieke problematiek, waardoor verschillen kunnen ontstaan. Er is overigens geen specifieke bepaling in de Wpg om verkeer van personen tussen veiligheidsregio's te beperken. Ik verwijs u ook naar het antwoord op de vraag hierboven van de leden van de GroenLinks-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD over regionale afwijkingen.

De noodverordeningen zijn tot stand gekomen op aanwijzing van de Minister van VWS die daartoe bevoegd is op grond van artikel 7 van de Wpg. De leden van de genoemde fracties vragen waarom de regering die besluiten van de Minister van VWS alsmede de modelnoodverordeningen, niet telkens aan het parlement gezonden heeft, zodat de Tweede en Eerste Kamer parlementaire controle konden uitoefenen op de inhoud van de voorschriften die – behoudens afwijkingsbevoegdheid die aan de voorzitter van een veiligheidsregio werd gelaten – landelijk gelding kregen? Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat daarmee aan de werking van de parlementaire democratie onnodig tekort is gedaan? Is de regering bereid voortaan over de aanwijzingsbesluiten en de modelnoodverordeningen met het parlement overleg te voeren?

Ik ben bereid u in het vervolg de opdrachten van de Minister van VWS op grond van artikel 7 Wpg toe te sturen. De maatregelen zijn steeds uitvoerig toegelicht in Kamerbrieven en besproken in plenaire debatten. Mijns inziens is daarmee het parlement steeds goed geïnformeerd en de werking van de parlementaire democratie gesteund. De modelnoodverordeningen zijn gezamenlijke producten van de voorzitters van de veiligheidsregio's. Daar adviseer ik de voorzitters van de veiligheidsregio desgevraagd wel over, maar ze vallen niet onder mijn bevoegdheid.

De leden van de genoemde fracties vragen u welke democratische controle kan worden uitgeoefend op de totstandkoming van de noodverordeningen die door de voorzitters van de veiligheidsregio's worden vastgesteld. Acht u het verantwoord dat gemeenteraden gedurende vier maanden geen invloed hebben kunnen uitoefenen op de inhoud van voorschriften die een vergaande inbreuk meebrachten op (grond)rechten en belangen van in hun gemeenten wonende personen of gevestigde ondernemingen en instellingen? Welke middelen kan een gemeente hanteren indien een meerderheid in de gemeenteraad wijziging van één van de voorschriften in een noodverordening wenselijk acht? Kan de burgemeester van zo'n gemeente ter verantwoording worden geroepen voor zijn medewerking aan de totstandkoming van de betreffende verordening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat gebeurd?

De noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's zijn gebaseerd op bindende opdrachten van de Minister van VWS. Bij het antwoord op de vragen van de leden van de Groenlinks-fractie, mede namens de fractieleden van de PvdD, over «noodverordeningen-democratische controle» ben ik reeds ingegaan op de democratische

controle op de opdrachten van de Minister van VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio's en de noodverordeningen. Korthedshalve verwijs ik u naar het bedoelde antwoord. Indien de meerderheid van de gemeenteraad wijziging van een voorschrift in de noodverordening wenst, kan de gemeenteraad de burgemeester vragen dit kenbaar te maken bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Het is uiteindelijk aan de voorzitter of hij deze wens honoreert. Daarover legt hij (in ieder geval na afloop van de crisis) verantwoording af aan de gemeenteraad, en daarbij zou hij kunnen vermelden of de burgemeester de wens van de raad heeft overgebracht. De raad kan op elk gewenst moment spreken over de noodverordeningen en de burgemeester bevragen over diens rol bij de totstandkoming van de noodverordeningen. Dat zijn gemeentelijke aangelegenheden. Ik weet niet in welke mate dit heeft plaatsgevonden. De Raad van State constateert in de Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen dat de voorzitter van de veiligheidsregio achteraf uitleg geeft aan de gemeenteraden in die regio's. De Raad van State acht het denkbaar in deze constructie om de lokale verantwoording, zij het beperkt en binnen zekere grenzen, ook tussentijds vorm te geven, vooral daar waar veiligheidsregio's in hun noodverordeningen eigen aanvullende maatregelen hebben getroffen. Ik onderschrijf dit. Het is aan de voorzitter om daar invulling aan te geven.

In artikel 3.1, eerste lid, onder c, van de noodverordeningen is voorzien in de bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio om vrijstelling of ontheffing te geven van de voorschriften. Zijn er gevallen bekend waarin belanghebbenden een aanvraag voor zo'n vrijstelling of ontheffing hebben ingediend? Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat zowel door de slechte kenbaarheid van de noodverordeningen, als door het ontbreken van overheidsinformatie over de mogelijkheid van het indienen van een aanvraag van een vrijstelling of ontheffing, burgers en ondernemers in hun belangen (kunnen) zijn geschaad? Waarom is in artikel 3.1 niet een verplichting opgenomen voor het bestuursorgaan om zo spoedig mogelijk op een aanvraag voor een vrijstelling of ontheffing te beslissen? Deelt u de mening van de leden van de genoemde fracties dat het toepassen van de gebruikelijke in de Algemene wet bestuursrecht voorziene beslistermijn (acht weken) zou meebrengen dat de in artikel 3.1 vervatte bevoegdheid tot ontheffing of vrijstelling voor belanghebbenden een dode letter zou zijn? Bent u bereid het ertoe te leiden dat meer bekendheid wordt gegeven aan die bevoegdheid en dat op aanvragen op heel korte termijn dient te worden beslist?

De noodverordeningen worden gepubliceerd op de website van de veiligheidsregio. Daarnaast worden de noodverordeningen eventueel in het publicatieblad van de veiligheidsregio of de gemeentebladen van de deelnemende gemeenten gepubliceerd. In dat geval kan de noodverordening ook worden geraadpleegd via bijvoorbeeld www.overheid.nl en het onderdeel «officiële bekendmakingen». Ook zijn de modelnoodverordening en de geldende noodverordeningen van de veiligheidsregio's te vinden op de website van het Veiligheidsberaad: <https://www.veiligheidsberaad.nl/covid-19/>

Ik ben van mening dat burgers en ondernemers hiermee ook voldoende in staat worden gesteld om kennis te nemen van de mogelijkheid om een verzoek om ontheffing in te dienen.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht dient binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag een besluit te worden genomen. De genoemde termijn van acht weken is een maximum. Voor zover mij

bekend wordt in de huidige praktijk op zo kort mogelijke termijn op dergelijke verzoeken beslist.

Naar aanleiding van uw vragen is het bureau Bestuursondersteuning van het Veiligheidsberaad bereid gevonden een overzicht op te stellen van de aangevraagde ontheffingen. Dit blijkt een zeer omvangrijk verzoek. Het overzicht is dan ook nog niet compleet en zal zo snel mogelijk worden nagezonden.