

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

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

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

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

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan twee moties. In het debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus op donderdag 21 januari 2021 is een door de leden Klaver en Ouwehand

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

ingediende motie aangenomen waarmee de regering verzocht wordt om met spoed een wettelijke grondslag te creëren om bij het niet-naleven van coronamaatregelen, waardoor een bronbesmetting ontstaat, te kunnen reageren met een tijdelijke sluiting van het bedrijfspand.² Tijdens het debat heeft het kabinet het oordeel over deze motie aan de Kamer gelaten. Met dit wetsvoorstel wordt de motie uitgevoerd, met dien verstande dat er geen causaal verband hoeft te worden aangetoond tussen het niet-naleven van maatregelen en het ontstaan van de uitbraak. De sluiting kan noodzakelijk zijn met het oog op het indammen van een uitbraak, ongeacht hoe het tot een uitbraak heeft kunnen komen.

Daarnaast is een door het lid Ouwehand ingediende motie op 10 november 2020 aangenomen over een meldplicht voor bedrijven met covid-19 clusters onder de medewerkers.³ Met dit wetsvoorstel wordt de strekking van deze motie, te weten het effectief kunnen optreden bij een uitbraak van het virus op bedrijfslocaties verwezenlijkt, zodat met dit wetsvoorstel ook aan deze motie tegemoet wordt gekomen.

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

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Doelstelling

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

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

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

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

² Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 924.

³ Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 701.

⁴ www.tweedekamer.nl, documentnr. 2021Z01485.

Ad 2. Als het aannemelijk is dat de personen elkaar niet elders hebben kunnen infecteren en zij op de plaats langere tijd hebben doorgebracht (in de regel zal dit niet gelden voor bezoekers van doorstroomlocatie) mag worden aangenomen dat die plaats de meest waarschijnlijke besmettingsbron voor dat cluster is.

Ad 3. De GGD beoordeelt vervolgens of er aanwijzingen zijn dat de transmissie op die plaats nog gaande is. De GGD maakt hierbij gebruik van de informatie uit het BCO om op basis van de besmettelijke periode en incubatietijd te berekenen of er aanwijzingen zijn dat de transmissie nog voortduurt op het moment dat er steeds nieuwe meldingen aan die specifieke locatie worden gerelateerd. In het protocol van het RIVM (LCI) over BCO en de werkinstructie BCO van de GGD-GHOR Nederland is nader uitgewerkt hoe het BCO plaatsvindt.

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

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

Op basis van de ervaringen tot nu toe is het de verwachting is dat de meeste locaties die zich geconfronteerd zien met een uitbraak vrijwillig worden gesloten.⁵ Naast de ernst van de situatie speelt hierbij ook mee dat door een tekort aan personeel/bemensing (dat immers in isolatie, dan wel quarantaine is gegaan) in veel gevallen de plaats feitelijk niet open kan. Het hoeft dan niet te komen tot een sluitingsbevel van de burgemeester, maar de burgemeester blijft daar wel toe bevoegd. In de gevallen waarbij de beheerder weigert mee te werken aan een vrijwillige sluiting van de locatie, kan het noodzakelijk zijn om in te grijpen met een sluitingsbevel.

2.2 Procedure sluiting bij een uitbraak

a. Rol GGD

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

b. Afweging door burgemeester

⁵ Er worden geen formele registraties bijgehouden over vrijwillige sluitingen. Uit een navraag is gebleken dat in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland in het najaar 33 vrijwillige sluitingen geweest zijn en één locatie is op gesloten op basis van een besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio's op grond van de noodverordeningen. In regio Hollands-Midden is 95% vrijwillig gesloten en is in vijf gevallen een beschikking van de voorzitter van de veiligheidsregio opgelegd op grond van de noodverordening. In de regio Limburg Noord zijn alleen vrijwillige sluitingen aan de orde geweest.

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

Bij de proportionaliteitstoets kan bijvoorbeeld worden betrokken of de hele locatie moet worden gesloten of dat sluiting van een deel van de locatie volstaat als het bijvoorbeeld gaat om een groot pand. Als gevolg van deze afweging zullen de voor het publiek toegankelijke delen van een overheidsgebouw (een zogenaamde publieke doorstroomblocatie) waar dienstverlening aan burgers plaatsvindt, zoals een gemeenteloket, niet snel worden gesloten met het oog op het belang van de continuïteit van de dienstverlening aan burgers. Fysieke bereikbaarheid van overheidsloketten voor burgers dient ook in de situatie van een uitbraak van het virus gewaarborgd te zijn. Fysiek contact kan voor bepaalde dienstverlening een wettelijk vereiste zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van de aanvraag en uitgifte van een (nood)paspoort, identiteitsbewijs of inschrijving in de basisregistratie personen (aangifte geboorte kind en inschrijving). Voor de aanvraag van een paspoort en ID-kaart is in persoon verschijnen wettelijk verplicht. Burgers moeten voorts te allen tijde over een geldig legitimatiebewijs kunnen beschikken, omdat de wet hen verplicht om zich (in specifieke situaties) te legitimeren; zij moeten ook een (nood)paspoort kunnen aanvragen voor reizen in uitzonderlijke situaties zoals het overlijden van een eerstegraads familielid in het buitenland. Uiteraard geldt hierbij wel dat de loketten zullen moeten worden bemenst door personen die niet op grond van de uitbraak in isolatie of quarantaine moeten. Het besloten deel van een overheidsgebouw waar het personeel langere tijd doorbrengt, kan daarentegen met minder terughoudendheid worden gesloten. In zijn afweging kan de burgemeester bijvoorbeeld ook betrekken of cruciale processen al dan niet zijn verdeeld over verschillende locaties of al dan niet op die locatie kunnen worden gecontinueerd door ander personeel dat niet is te relateren aan de uitbraak. Ook zal terughoudendheid moeten worden betracht met het sluiten van zorglocaties. In lijn met de verantwoordelijkheid van een zorgaanbieder op grond van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg om goede zorg te verlenen, zijn zorgaanbieders in eerste instantie zelf aan zet om maatregelen te nemen om verspreiding van het virus tegen te gaan. Daar komt bij dat sluiting van zorglocaties niet snel aan de orde zal zijn, omdat de continuïteit van de zorg al snel in het gedrang zal komen. In het bijzonder geldt dit voor zorglocaties waar personen (langdurig) verblijven, zoals ziekenhuizen en verpleeghuizen. Sluiting van kleinere zorglocaties, zoals een fysiotherapiepraktijk of logopediepraktijk, kan sneller aan de orde zijn, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

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

De burgemeester kan voorschriften of beperkingen aan het bevel verbinden. Welke voorschriften en beperkingen nodig zijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het voorschrift kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het in algemene zin kunnen betreden van het pand bij calamiteiten maar ook heel specifiek op het kunnen betreden van het pand voor de verzorging van

in het pand aanwezige dieren of voor het verkrijgen van toegang tot de servers ter waarborging van voor de beheerder cruciale bedrijfsprocessen.

c. Verzoek tot heropening

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

2.3 Reikwijdte sluitingsbevoegdheid

Uitzonderingen

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

Daarnaast zijn gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, waaronder kerken, synagogen, moskeeën, tempels en andere levensbeschouwelijke gebouwen uitgezonderd van de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid, vanwege het grondwettelijk beschermde belang om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden. Bij deze plaatsen zal niettemin wel overleg met de beheerders plaatsvinden om vrijwillig gedurende een korte periode te sluiten dan wel het bezoek te beperken.

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

2.4 Caribisch Nederland

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

3. Inperking eigendomsrecht en vrijheid van ondernemerschap

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

ondernemerschap geraakt kunnen worden, deze rechten worden daarom hierna afzonderlijk besproken.

Sluiting grijpt in op de uitoefening van het eigendomsrecht. Het recht op ongestoord genot van eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Eigendom mag niet worden ontnomen en het recht op het ongestoord uitoefenen van het eigendomsrecht mag niet worden beperkt, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Het eigendomsrecht staat dus niet in de weg aan wetgeving die noodzakelijk is om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is dat een beperking een "fair balance" moet opleveren tussen het algemeen belang en de bescherming van iemands fundamentele rechten.⁶ Daarom moet de beperking evenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Het EHRM laat hierbij een grote mate van beleidsruimte.⁷

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

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

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

4. Verhouding tot andere regelgeving

4.1 Wet publieke gezondheid

⁶ EHRM 5 januari 2000, nr. 33202/96 (Beyeler/Italië), r.o. 111.

⁷ EHRM 29 april 1999, nr. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (Chassagnou e.a./Frankrijk).

In de artikelen 58k en 58l Wpg zijn zorgplichten opgenomen voor, kort gezegd, de beheerders van publieke respectievelijk besloten plaatsen. Op grond van het tweede lid van deze artikelen, heeft de burgemeester de bevoegdheid om aanwijzingen te geven om ervoor te zorgen dat aanwezigen in deze plaatsen de bij of krachtens de hoofdstuk Va Wpg gestelde gedragsvoorschriften kunnen naleven. Indien in de besloten plaats een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) daartoe bevoegd. In een spoedeisende situatie kan een bevel gegeven worden (artikel 58k, vierde lid, respectievelijk artikel 58l, vierde lid, Wpg). Wordt een aanwijzing of bevel niet opgevolgd, dan kan met een last onder bestuursdwang of onder dwangsom door Minister van VWS worden opgetreden (artikel 58u, eerste lid, onder b, jo. artikel 58l, tweede lid, eerste zin, Wpg) om die aanwijzing of dat bevel te handhaven. Hoewel in de formulering van de bepaling de mogelijkheid van een sluiting niet is uitgesloten, is in de parlementaire geschiedenis opgemerkt dat de aanwijzingen niet zijn gericht op de sluiting van de locatie.⁸

Op grond van artikel 58n Wpg heeft de burgemeester daarnaast de bevoegdheid om onmiddellijk in te grijpen als de activiteiten of gedragingen in een besloten plaats, niet zijnde een woning, volgens hem zodanig zijn dat ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van het virus. Ook de formulering van deze bepaling sluit niet uit dat onder omstandigheden een tijdelijk sluiting mogelijk is. Deze maatregelen zijn volgens de parlementaire geschiedenis gericht op beëindiging van de situatie.⁹ Dit laat ruimte voor interpretatie. Op basis van onder meer deze passage en het feit dat in de consultatieversie van de wet in dit artikel een bezoekersverbod was opgenomen terwijl deze in het uiteindelijke wetsvoorstel ontbrak, oordeelde een voorzieningenrechter onlangs dat aan artikel 58n Wpg niet de bevoegdheid tot sluiting kan worden ontleend.¹⁰

Op grond van artikel 47, derde lid, Wpg is het mogelijk om gebouwen te sluiten bij besmetting van het gebouw. Van besmetting in de zin van dit artikel is sprake als er een vector (een insect of ander dier), giftige stof of agens aanwezig is in het gebouw (artikel 1, onderdeel l, Wpg, denk aan legionella in de leidingen). Het risico op infectie via contact met voorwerpen is bij het virus, in vergelijking met overdracht via personen, aanzienlijk geringer zodat deze bepaling niet kan worden gebruikt voor een sluiting naar aanleiding van een uitbraak.

4.2. Arbeidsomstandighedenwet

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

4.3 Gemeentewet

Op grond van artikel 174, tweede lid, Gemeentewet (Gemw), kan de burgemeester ten aanzien van publieke plaatsen de bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Dit artikel biedt een algemene bevelsbevoegdheid voor de burgemeester. Een bevel is pas op zijn plaats als er geen specifiekere bevoegdheden toepasselijk zijn en onverwijld spoed onmiddellijk optreden vergt.¹¹ Een specifieke bepaling met eenduidige criteria voor sluiting in geval van een uitbraak, zoals het voorgestelde artikel 58na Wpg, verdient de voorkeur, omdat een specifieke bepaling meer duidelijkheid biedt voor de burgemeester, de beheerder en andere betrokkenen. Ook verschillen de toepassingscriteria van artikel 174 Gemw

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 35526, nr. 3, paragraaf 2, p. 20 en 21.

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35526, nr. 3, paragraaf 2, p. 90.

¹⁰ Vزر. Rotterdam, 20 januari 2021 ECLI:NL:RBROT:2021:355.

¹¹ ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137.

van het voorgestelde artikel 58na Wpg. De burgemeester moet, op grond van het voorgestelde artikel 58na Wpg, op advies van de GGD, kunnen aangeven dat sprake is van een infectie bij drie of meer personen met het virus SARS-CoV-2, waarbij aannemelijk is dat deze personen in tijd, plaats en persoon aan elkaar kunnen worden gerelateerd en de plaats de bron van besmetting is en de transmissie op de plaats nog gaande is (uitbraak). De burgemeester moet bij artikel 174, tweede lid, Gemw onderbouwen dat de gezondheid onmiddellijk in gevaar is en welke maatregel nodig is. Een uitbraak van het virus vormt een gevaar voor de volksgezondheid, omdat het risico op onmiddellijke verspreiding groot is. Om die reden hoeft de burgemeester in geval van een uitbraak, waarbij het gevaar voor de volksgezondheid al gegeven is, het onmiddellijke gevaar voor de volksgezondheid niet apart aan te tonen voordat het bevel tot sluiting gegeven kan worden. De bevoegdheid die aan de burgemeester wordt toegekend in artikel 58na Wpg is een aanvulling op de bevoegdheid van artikel 174, tweede lid, Gemw en laat de toepasselijkheid van de bevoegdheden omschreven in de Gemeentewet onverlet. Het gevolg van dit voorstel is evenwel dat de burgemeester bij de hier geregelde gevallen een specifieke bevoegdheid rechtstreeks kan ontleen aan het voorgestelde artikel 58na Wpg, en daarvoor niet meer hoeft terug te vallen op het algemene artikel 174, tweede lid, Gemw.

Artikel 175 Gemw geeft de burgemeester in bijzondere omstandigheden een bevelsbevoegdheid om ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar bevelen te geven. Het gaat hier om een noodbevel, dat kan worden ingezet bij uitzonderlijke gevallen. In de literatuur wordt algemeen aanvaard dat toepassing van noodbevelen slechts toepassing kan vinden op het moment dat de reguliere bevoegdheden geen oplossing meer bieden.¹² Ook hier is het gevolg van dit voorstel dat de burgemeester bij de hier geregelde gevallen geen toevlucht (meer) hoeft te zoeken tot artikel 175 Gemw, maar een reguliere bevoegdheid rechtstreeks kan ontleen aan het voorgestelde artikel 58na Wpg.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

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

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

¹² M.A.D.W. de Jong e.a., Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht (2017), p. 63 e.v.

De burgemeester heeft een advies van de GGD inzake de vaststelling van een uitbraak nodig alvorens de tijdelijke sluiting van de locatie te kunnen bevelen. Ook zal een advies van de GGD nodig zijn alvorens te beslissen op een verzoek tot heropening.

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

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

5.2 Toezicht en handhaving

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

6. Advies en consultatie

PM

7. Financiële en regeldruk gevolgen

7.1 Financiële gevolgen Europees Nederland

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van hoofdstuk Va Wpg en de regelingen is het uitgangspunt de Financiële-verhoudingswet. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten, aangegeven dient te worden wat de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

Tussen de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland zijn in juli 2020 bestuurlijke afspraken gemaakt over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de uitbraak van het virus voor 2020 en 2021. De vergoeding van de meerkosten voor de GGD'en de Veiligheidsregio's vindt plaats op basis van artikel 62 Wpg en de artikelen 15 en 16 van

het Besluit publieke gezondheid. Wat betreft de wijze van bekostiging is afgesproken dat deze plaatsvindt via bevoorschotting van de opgave van de meerkosten door de GGD'en en de veiligheidsregio's. Finale afrekening is vervolgens op basis van de goedgekeurde jaarrekeningen van de GGD'en en de veiligheidsregio's.

7.2 Financiële gevolgen Caribisch Nederland

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

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

7.3 Regeldruk

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

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A – artikel 58a

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

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

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

behoefte van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in de Kieswet dan wel de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.

Onderdeel B - Artikel 58na

Artikel 58na, eerste lid, geeft de burgemeester de bevoegdheid om in geval van een uitbraak over te gaan tot sluiting van (een deel van) de publieke of besloten plaats waar de uitbraak heeft plaatsgevonden. De burgemeester geeft hiertoe een schriftelijk bevel. Bij de afweging betreft de burgemeester in ieder geval de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal bij de sluiting betrokken personen. In paragraaf 2.2 is reeds ingegaan op deze afweging.

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

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

De sluiting geldt voor een periode van ten hoogste tien dagen. Gedurende tien dagen bestaat namelijk een ernstige vrees voor verspreiding van het virus in verband met de incubatietijd. Uit gegevens van het RIVM blijkt dat van alle contacten van een besmette patiënt die later zelf ziek werden, 99% daarvan klachten kreeg binnen tien dagen na het laatste risicovolle contact.¹³

In de laatste volzin van het eerste lid is geregeld dat de burgemeester voorschriften en beperkingen kan verbinden aan het bevel. Deze voorschriften en beperkingen kunnen zowel algemeen als specifiek van aard zijn zoals is beschreven in paragraaf 2.2

Een overtreding van enig wettelijk voorschrift is niet nodig voor het kunnen toepassen van het sluitingsbevel. Doorslaggevend is de feitelijke situatie en het gevaar dat ervan uitgaat. De sluiting is gericht op het voorkomen van onmiddellijke verspreiding van het virus op die plaats en is op zichzelf geen sanctie. De beheerder van de plaats dient onmiddellijk opvolging te geven aan een bevel tot sluiting.

In het tweede lid is geregeld dat de sluitingsbevoegdheid niet geldt ten aanzien van bepaalde publieke en besloten plaatsen. De bevoegdheid tot sluiting strekt zich niet uit tot woningen en plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zoals kerkgebouwen, moskeeën, tempels en synagogen. Voor de overige uitzonderingen is aangesloten bij de uitzonderingen zoals opgenomen in artikel 58h, tweede lid, Wpg. Hierdoor strekt de sluitingsbevoegdheid zich niet uit tot stemlokalen, gerechtsgebouwen en plaatsen die bestemd zijn voor vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen en de door deze organen benoemde commissies, zowel op centraal als decentraal niveau.

Het derde lid bepaalt dat de burgemeester voor de uitvoering van het bevel bestuursdwang kan toepassen. Afdeling 5.3.1 van de Awb is van toepassing

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

ARTIKEL II

Gezien de wenselijkheid op de kortst mogelijke termijn over te kunnen gaan tot sluiting van bepaalde publieke en besloten plaatsen wanneer sprake is van een uitbraak, wordt voorgesteld inwerkingtreding van deze wijziging van de Wpg te bepalen op de dag na publicatie in het

¹³ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte>

Staatsblad. Gezien het spoedeisende karakter van deze wetswijziging wordt daarbij afgeweken van de vaste verandermomenten en de standaard invoeringstermijn.

CONCEPT