

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

TER BESLUITVORMING

Aan
Van

MBZK

(10) (2) en (10) (2e)

Directie CZW
Afdeling Constitutionele
Zaken

Contactpersoon

(10) (2) en (10) (2e)

T 06 (10) (2) en (10) (2e)

Datum

14 april 2020

Kenmerk

2020-0000195077

Samengewerkt met

JenV/NCV

nota

Antwoord op Kamervraag 5 (GrL) religieuze
samenkomsten

Aanleiding

Op 6 april jl. hebben leden van de fractie van GroenLinks van de Tweede Kamer schriftelijke vragen gesteld over de coronacrisis (parafenformulier met de vragen bijgevoegd), waaronder een vraag over religieuze samenkomsten (vraag 5). JenV is voornemens het antwoord op deze vraag 5 afzonderlijk op te nemen in de verzamelbrief van JenV van volgende week donderdag (voor een brief van deze week zou er te weinig informatie zijn), maar mogelijk komt het antwoord (ook) al aan de orde in het Kamerdebat van deze week.

Advies/actie

Voor het TK-debat van donderdag 16 april akkoord gaan met de inhoud van bijgevoegd conceptantwoord op vraag 5 van GrL inzake religieuze samenkomsten.

Kern

De Kamervragen van Groen Links zijn gericht tot MJenV en verschillende andere bewindspersonen, waaronder u/MBZK. De beantwoording van deze set Kamervragen vindt plaats onder coördinatie van VWS. JenV kiest ervoor om vraag 5 alvast zelf te beantwoorden in zijn verzamelbrief van – waarschijnlijk – volgende week donderdag. Het antwoord is afgestemd met BZK/CZW. De antwoordlijn is als volgt:

- Er is geen aanleiding voor een verbod op religieuze samenkomsten van minder dan 30 personen.
- De bestaande wetgeving biedt geen grondslag voor het verbieden van godsdienstige bijeenkomsten in niet-openbare plaatsen.
- MJenV ziet geen noodzaak de totstandkoming van een wet te bevorderen die daarin wel zou voorzien.
- Indien nodig zal MJenV in gesprek treden met kerkgenootschappen die de maatregelen/voorschriften niet in acht nemen.

Politieke context

Bij de afkondiging van de Covid-19 maatregelen tijdens de persconferentie op 23 maart jl. werd duidelijk dat er een uitzondering zou gaan gelden voor religieuze samenkomsten van minder dan 30 personen. Deze uitzondering is gaan gelden en heeft om uiteenlopende redenen geleid tot kritiek van kerkgenootschappen, humanistisch verbond, burgemeester Aboutaleb en Kamerleden.

MJenV is met de kerkgenootschappen om tafel gegaan en heeft afspraken met hen vastgelegd in een 'communiqué' op 26 maart. Het humanistisch verbond

Met opmerkingen (10) (2) en (10) (2e): 16/4 (10) (2) en (10) (2e): MBZK akkoord + reactie:

"Wel wil ik graag in de bredere discussie over de grondrechten hierover spreken. Waarom wel dit grondrecht beschermd en andere (recht op familieleden, demonstratierecht) minder?"

Datum
14 april 2020
Kenmerk
2020-0000195077

heeft zich teruggetrokken uit overleg, omdat het geen gehoor kreeg op zijn verzoek om de uitzondering ook te laten gelden voor seculieren zonder levensovertuiging. In het TK-debat van 1 april over de Covid-19-maatregelen heeft dhr. Wilders een motie ingediend, die vroeg om de uitzondering op te heffen, welke motie is verworpen. In het TK-debat verwees de MP naar MJenV voor eventuele aanvullende maatregelen indien die nodig zouden zijn (geparafraseerd in Kamervraag 5).

MBZK is tussentijds een aantal keer geïnformeerd over dit vraagstuk vanwege de Aanwijzing van MVWS, het daarin opgenomen verbod op samenkomsten en de relatie ervan met artikel 6 Grondwet (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en de Wet openbare manifestaties, waarvoor u primair verantwoordelijk bent.

De antwoordlijn op de Kamervragen is correct en klein gehouden, maar zal mogelijk toch nog tot vervolgvragen leiden. Tot nog toe lijkt er echter voldoende draagvlak voor de aanpak vanuit het kabinet. Zodra er echter (nieuwe) uitbraken zouden komen van besmettingen door het virus als gevolg van kerkelijke bijeenkomsten, komt het vraagstuk zo weer opnieuw op tafel.

Toelichting

Artikel 6 Grondwet (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) laat een beperking ten aanzien van de belijdenis van godsdienst of levensovertuiging binnen gebouwen of besloten plaatsen slechts toe indien een specifieke wet daarin voorziet. Zo'n wet is er momenteel niet. Sterker, diverse bepalingen die zien op sluiting van gebouwen of beëindiging van bijeenkomsten make een expliciete uitzondering voor gebouwen bestemd voor of samenkomsten tot de belijdenis van godsdienst of levensovertuiging.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

TER ONDERTEKENING

Aan

MBZK

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Constituante Zaken en
Wetgeving

Contactpersoon

10(2) en 10 (2e)

10(2) en 10 (2e)

Datum

10 juni 2020

Kenmerk

2020-0000357200

Bijlage(n)

1

Samengewerkt met

JenV, VWS

nota

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

Aanleiding

Op 29 mei zijn door de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer vragen gesteld over de noodmaatregelen COVID-19 (kenmerk 166768.03u). Bijgevoegd de beantwoording en de aanbiedingsbrief.

Advies/actie

Graag uw akkoord op het 'mede namens' u verzenden van de beantwoording van de Kamervragen (bijlage). De beantwoording zal namens MJenV, MVWS en u uitgaan.

Kern

Kern van de beantwoording van de Kamervragen is dat het, in aansluiting op en onder verwijzing naar de analyse van de Afdeling advisering van de Raad van State, 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 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, 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.

Daarnaast is het voor BZK van belang dat er wordt ingegaan op artikel 176 van de Gemeentewet en het gebruik van noodverordeningen, op discriminatie en de gevolgen van de coronacrisis en de noodmaatregelen op kwetsbare groepen en op een aantal specifieke grondrechten (het recht op privacy, vrijheid van religie en levensovertuiging en het demonstratierecht).

Toelichting

In de beantwoording is aangesloten bij de brief van 1 mei aan de Tweede Kamer over de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. BZK heeft erop aangedrongen bepaalde formuleringen licht te preciseren en te nuanceren. JenV is hier gedeeltelijk in mee gegaan.

Datum
10 juni 2020

Kenmerk
2020-0000357200

Zo is 'vrijheden en grondrechten' vervangen door 'grondrechten', omdat met de nevenschikking een soort niet-bestaande tegenstelling wordt gesuggereerd.

Overigens is de beantwoording op onderdelen nogal aan de lange kant (bijvoorbeeld in het begin waarin de brief van 1 mei nog eens inhoudelijk wordt herhaald en vanwege herhalingen) en soms bijna betuttelend uitleggerig, maar is (kennelijk) ingegeven door snelheid en het vasthouden aan andere teksten. Fout is het allemaal niet.

Betrokkenheid BZK

Ambtelijk BZK is betrokken geweest bij het opstellen van de beantwoording van de sets Kamervragen. Deze betrokkenheid is ingegeven door de grondrechtelijke aspecten in de beantwoording, de vragen over democratische legitimatie, de vragen over de Gemeentewet en de rol van BZK bij het vormgeven van de nieuwe 'Tijdelijke wet maatregelen COVID-19'.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

TER ONDERTEKENING

Aan

MBZK

nota

Oplegnota: beantwoording Kamervragen beperkingen
begrafenissen en kerkdiensten in het licht van
Grondwettelijke vrijheden

Aanleiding

Op 28 mei 2020 heeft het lid Van der Staaij (SGP) aan de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken vragen gesteld over beperkingen van begrafenissen en kerkdiensten in het licht van de Grondwettelijke vrijheden (2020Z09657). Bijgaand treft u de beantwoording van deze Kamervragen (bijlage).

Advies/actie

Graag uw akkoord op het mede namens u verzenden van de beantwoording van de Kamervragen.

Kern

Kern van de beantwoording is, in aansluiting op en onder verwijzing naar de voorlichting van de Raad van State, dat er een betekenisvolle uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging behouden blijft. Uit de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de kerkgenootschappen gebruik maakt van kleinschaliger en alternatieve mogelijkheden. De beperking van de vrijheid van godsdienst levert weliswaar een spanning op met art. 6, eerste lid, Grondwet, maar kan – ook volgens de Raad van State – 'wellicht voor een korte periode worden weggenomen met de methode van de redelijke uitleg' en een wetsvoorstel komt eraan (antwoord 3 t/m 6).

Anders dan kerkgebouwen zijn warenhuizen en bouwmarkten niet van overheidswege gemaximeerd qua bezoekersaantal. Regulering wordt overgelaten aan de sector zelf, mits 1,5 meter afstand wordt bewaard. De voorzitters van de veiligheidsregio's kunnen warenhuizen en bouwmarkten sluiten als deze onvoldoende maatregelen nemen om de anderhalve meter te borgen. Voor bijeenkomsten in grote gebouwen (zoals in kerkgebouwen die plaatsen kunnen bieden aan 1500 personen) geldt dat die vaak gepaard gaan "met reisdrevingen op gezette tijden. Men zit gedurende langere tijd in een besloten ruimte (dicht) bij elkaar. Er is bovendien vaak sprake van een hechte gemeenschap met leden die elkaar voor of na een dienst ook willen treffen. Deze afwegingen hebben meegeteld bij het genomen besluit."

Toelichting

Met de maatregelen, waaronder de maximering van het aantal kerkgangers tot 30 personen, wordt de vrijheid van godsdienst ingeperkt. Strikt genomen is voor deze maximering binnen religieuze gebouwen een formele wet nodig, maar de Raad van State billijkt – tegen heug en meug – de gekozen weg van aanwijzing en

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Constitutionele Zaken en
Wetgeving

Contactpersoon

(10) (2) en (10) (2)

(10) (2) en (10) (2)

T 06 (10) (2) en (10) (2)

T 06 (10) (2) en (10) (2)

Datum

22 juni 2020

Kenmerk

2020-0000356464

Bijlage(n)

2

Samengewerkt met

JenV

Met opmerkingen : 24/6 : akkoord

Datum
22 juni 2020
Kenmerk
2020-0000356464

noodverordening in het geval van een acute situatie en in de wetenschap dat er een Tijdelijke wet aankomt (RvS-voorlichting, p. 25, aangehaald in antwoord op de vragen 3 t/m 6).

Met name in vergelijking met de warenhuizen waar een dergelijke maximering niet geldt, wringt het voorstaande. Dit wordt ook door JenV onderkend. De antwoorden op de Kamervragen met betrekking tot deze vergelijking zijn enigszins vaag en overtuigen niet helemaal (met name de vragen/antwoorden 9 en 10, mede in het licht van antwoord 14). Belangrijke achtergrond ervan – waarvan JenV het begrijpelijkerwijs onwenselijk vindt dat nader te duiden in de beantwoording – is echter het volgende.

Het zijn juist de religieuze koepels die aangeven dat hun achterban hecht aan de duidelijke regels en de heldere richtlijnen voor wat betreft bezoekersaantallen en hygiëne voorschriften. Ook in de ontvangen protocollen (zowel van de religieuze koepels als van afzonderlijke kerken) ziet JenV geen roep om maatwerk. Het interkerkelijk overlegorgaan voor de overheid (CIO) heeft aangegeven dat zijn achterban graag gehoor geeft aan de eisen van het kabinet en het Centraal Joods Overleg (CJO) heeft zelfs aangegeven dat de recente oproep tot behoedzaamheid voor hen zelfs te vroeg komt. De synagogen blijven ook deze maand zelfs dicht. Enige uitzondering zou betreffen (de koepel voor) gereformeerde kerken die vraagt om maatwerk. De Kamervragen zijn dan ook alleen gesteld door de SGP-fractie en hebben geen steun gevonden bij coalitiepartijen CU en CDA, die de benadering van het kabinet volgen.

Maatwerk zou ook leiden tot een lijst met eisen die buiten het organisatievermogen van veel kerken liggen. De kerk in Barneveld die MJenV/ Erediensten heeft bezocht (antwoord 11) beschikt weliswaar over een 100% luchtzuiveringssysteem, verschillende zalen die plaats bieden aan ruim 1500 mensen en een plichtsgetrouwe doelgroep die vast gehoor geeft aan de oproep om uitsluitend naar de kerk te komen voor de dienst en elkaar niet voor of na de dienst te treffen, maar dat geldt bepaalt niet voor alle kerken.

Indien maatwerk zou worden geboden, zou dat bovendien ook aan synagogen en moskeeën van soortgelijke omvang moeten worden aangeboden en daarop moeten worden toegezien. Dit zou een moeilijke boodschap worden, ook voor de veiligheidsregio's. Dit is tevens de reden, dat in het antwoord op vraag 11 de volgende alinea (alsnog) is behouden:

"Het past niet bij onze kerk-staat-relatie om als overheid inhoudelijk te sturen op de protocollen die door de kerken zijn opgesteld; vrijheid van godsdienst houdt ook in dat de overheid zich zoveel mogelijk onthoudt van ingrijpen in de interne organisaties van kerkgenootschappen"

Deze passage is onhandig, in zoverre het verbod zelf ook ingrijpt in de interne organisatie. De passage dient echter om te voorkomen dat de TK (SGP) opnieuw vraagt om meer maatwerk. JenV wil duidelijk maken dat het niet veel kan sturen op de interne organisatie van kerken, maar onderkent de spanning met het verbod.

FACTSHEET

Bescherming van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Aanvulling op factsheet 05 10 20:

- Naar aanleiding van de situatie in Staphorst (kerkdienst met 600 mensen) is de Minister van JenV in gesprek gegaan met het Centraal Joods Overleg, het Contactorgaan Moslims en Overheid, de Hindoeraad, de Boeddhistische Unie en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO). Dit heeft geresulteerd in een nieuw communiqué, gepubliceerd maandagmiddag 05 oktober: <https://www.cioweb.nl/behoedzaam-vieren-van-geloof/>
- Daarin staat o.a. "Dat de religieuze organisaties de fysieke aanwezigheid bij alle samenkomsten evenals in maart jl., zoveel mogelijk beperken tot maximaal 30 personen (exclusief betrokkenen bij de dienst);", "Met als uitgangspunt: zo klein als noodzakelijk wordt geacht, met afstand van 1,5 meter en onder de 30 personen (exclusief betrokkenen bij de dienst) en met in acht name van de RIVM-voorschriften;" en "In aanvulling op de richtlijnen adviseren we u dringend u te onthouden van samenzang en over te gaan tot het aanbevelen van het dragen van mondklappers".
- Het lid JETTEN (D66) heeft een mondelinge vraag gesteld aan de minister van Justitie en Veiligheid over het bericht 'Woede om kerkdienst met 600 mensen: 'Niet uit te leggen' (Rtlnieuws.nl, 3 oktober 2020): Wat gaat de minister doen zodat dit niet meer gebeurt? Het conceptantwoord concept van JenV gaat in op voormeld communiqué.

In de eerste periode van de bestrijding van de epidemie zijn door middel van noodverordeningen maatregelen getroffen die van invloed zijn geweest op samenkomsten in het kader van de belijdenis van godsdienst of levensovertuiging. Met dit wetsvoorstel wil de regering ervoor zorgen dat de uitoefening van deze grondrechten – ook in het geval van opleving van het virus – zo veel mogelijk doorgang kan vinden. Dit wetsvoorstel regelt daarom:

- Voor het gemeenschappelijk belijden van een godsdienst of levensovertuiging (zoals erediensten) wordt op wetsniveau verzekerd dat **geen groepsverboden of maximaal aantallen** kunnen gelden (zie art. 58g, lid 2, onder c). Dit geldt ook voor godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten die vallen binnen de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties (zie art. 58g lid 2 onder d). Deze samenkomsten zijn geen evenementen waarvoor krachtens artikel 58i bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat zij niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd (zie definities in art. 58a).
- Op basis van het wetsvoorstel gaat **wel de veilige afstandsnorm** (art. 58f) gelden voor samenkomsten tot het belijden van een godsdienst of levensovertuiging. Dit geldt zowel voor openbare samenkomsten als samenkomsten binnen gebouwen en besloten plaatsen. Aangezien dit op wetsniveau wordt geregeld, is dit in overeenstemming met artikel 6 lid 1 Grondwet.
Belangrijk zijn echter deze uitzonderingen:
 - **Geestelijke bedienaren** zijn uitgezonderd van de veilige afstand bij de uitoefening van hun taken rondom doopplechtigheden, de eucharistie, inzegeningen, e.d. (art. 58f lid 3 onder b), alsmede degenen jegens wie deze taken worden uitgeoefend (art. 58f, lid 3, onder c).
 - Tevens kunnen bij ministeriële regeling **ook verdere uitzonderingen** op de veiligheidsafstandsnorm worden gemaakt (art. 58f lid 4 en 5)
- Worden bij ministeriële regeling **hygiënemaatregelen of gebruik van beschermingsmiddelen** voorgeschreven dan kunnen deze ook van toepassing zijn binnen kerken, moskeeën, synagogen en andere religieuze gebouwen (art. 58j lid 1 onder a). Uit artikel 6 Grondwet volgt dat wanneer dergelijke voorschriften binnen gebouwen gelden en het recht om aldaar in gemeenschap een godsdienst of levensovertuiging te belijden als

zodanig beperken, zij op wetsniveau geregeld zouden moeten worden. Dergelijke normen zullen weliswaar enige hinder opleveren maar zij beperken het recht om in gemeenschap een godsdienst te belijden als zodanig niet. Om die reden is het mogelijk deze normen bij ministeriële regeling van toepassing te verklaren op religieuze gebouwen. Deze regels mogen echter dus niet strekken tot het beperken van dit recht binnen een gebouw of besloten plaats als zodanig.

- Aangezien de veilige afstand en eventuele hygiënemaatregelen/regels over gebruik beschermingsmiddelen ook kunnen gelden binnen religieuze gebouwen, is het van belang dat bezoekers zich daar ook aan kunnen houden. Daarom geldt een **zorgplicht voor de beheerders van deze gebouwen** om ervoor te zorgen dat men de regels kan opvolgen (art. 58l lid 1). Op grond van artikel 58l lid 5 is in het bijzonder met het oog op religieuze gebouwen voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde plaatsen **uit te zonderen** van de mogelijkheid om een aanwijzing of bevel van de burgemeester te geven. Het voornemen is, zoals aangekondigd in de memorie van toelichting (p. 89) en de Nota n.a.v. Verslag, om gebruik te maken van deze uitzonderingsmogelijkheid voor besloten plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging.
- In het geval van **excessen** in besloten plaatsen kan de burgemeester bevelen geven, uitsluitend strekkend tot beëindigen van de activiteit en het verwijderen van de aanwezigen (art. 58n lid 1), niet de sluiting van het gebouw. Deze bevoegdheid ziet op situaties waarbij ernstige vrees voor de verspreiding van het virus ontstaat. Bij religieuze gebouwen is eveneens **terughoudendheid** geboden.
- Bovengenoemde systematiek was ook opgenomen in het wetsvoorstel zoals dat voor advies aan de Afdeling advisering van de **Raad van State** is voorgelegd. De Afdeling concludeert dat dit wettelijk raamwerk in het algemeen toereikende mogelijkheden en randvoorwaarden voor een **evenwichtige en grondrechtsconforme afweging** biedt. Naar het oordeel van de Afdeling bevat het wetsvoorstel o.a. voor beperkingen t.o.v. art. 6 Grondwet voldoende specifieke grondslagen en wordt er ook voldoende in de wet zelf geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is nog een algemene bepaling toegevoegd die verzekert dat zowel de regels die gesteld worden bij ministeriële regeling als de uitvoering door de burgemeester voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Bij toetsing komt naast volksgezondheid ook de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zwaar gewicht toe.

Duiding**Karakter en inhoud van de Wpg, Wvr en Twm**■ **Buiten re kwijde**

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Analyse m.b.t. bestuurlijke inrichting bestrijding COVID-19■ **Buiten re kwijde**

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Bevoegdhedenoverzicht

Bevoegdheden voorzitter bij bestrijding infectieziekte-A op basis van de Wet publieke gezondheid

Buiten re kwijde

Bevoegdheden voorzitter ter bestrijding van rampen en crisis op basis van artikel 39 Wet veiligheidsregio's

Buiten re kwijde



Bevoegdheden:

- **Buiten reikwijdte**

- **Buiten reikwijdte** [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- **Buiten reikwijdte** [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- Openbare manifestaties: Voorschriften of beperkingen aan openbare demonstraties geven dan wel deze verbieden (art. 5 Wom); vooraf aanwijzingen geven aan/laten beëindigen van samenkomst tot belijden godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen, idem bij vergadering en betoging binnen en buiten gebouwen; recht van toegang tot die samenkomsten (artt. 6, 7 en 8 Wom); aanwijzen gedragingen achterwege te laten rondom samenkomsten voor godsdienst of levensovertuiging en vergadering en betoging die plaatsvinden bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging (art. 9 Wom).

Voorgenomen bevoegdheden burgemeester Twm

- **Buiten reikwijdte** [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- [redacted]
[redacted]
[redacted]

Achtergrond

Buiten re kwijde

Memorie van toelichting Wet veiligheidsregio's:

Buiten re kwijde

Parlementaire behandeling Wvr in relatie tot bestrijding infectieziekte-A:

- Buiten re kwijde

Memorie van toelichting bij wijziging artikel 6 Wet publieke gezondheid in Aanpassingwet veiligheidregio's in het kader van bestrijding infectieziekte-A, betreft taak voorzitter:

- Buiten re kwijde

Memorie van toelichting bij wijziging artikel 7 Wet publieke gezondheid in Aanpassingwet veiligheidregio's in het kader van bestrijding infectieziekte-A, betreft aanwijzingsbevoegdheid minVWS:

- Buiten re kwijde

Buiten re kwijde

Memorie van toelichting wijziging Wet publieke gezondheid i.v.m. rol voorzitter veiligheidsregio:

- Buiten re kwijde
-
-
- Buiten re kwijde
-
-

10 (2) en 10 (2e)

Van: 10 (2) en 10 (2e)
Verzonden: dinsdag 23 juni 2020 21:47
Aan: Ollongren, Kajsa
CC: 10 (2) en 10 (2e) 10 (2) en 10 (2e) 10 (2) en 10 (2e) 10 (2) en 10 (2e)
 10 (2) en 10 (2e) Postbus minBZK
Onderwerp: Coalitieoverleg morgen 9.00 uur
Bijlagen: Eventuele wijzigingen Tijdelijke wet maatregelen covid-DEFhdocx.docx; MBZK - coalitiefractiewoordvoerdersoverleg Twmc 240620 bijlage grondrechten.docx
Urgentie: Hoog
Categorieën: c.c.

Kajsa,

VWS zond bijgaande notitie (zondag besproken in Cathuilverleg) aan de fracties tbv het coalitieoverleg van morgen 9.00 uur. Drie punten zijn voor BZK van belang.

1. Planning / procedure behandeling TK en EK

Buiten reikwijdte

2. Grondrechten (meer in detail, zie bijlage)

In zijn advies over het wetsvoorstel is de RvS positief over de waarborgen die zijn opgenomen lrt de beperkingen van de maatregelen voor grondrechten. De RvS zegt oa:

" het wetsvoorstel een essentiële verbetering; het bevat de specifieke juridische grondslagen die de Grondwet voor grondrechtbeperkende maatregelen eist.Naar het oordeel van de Afdeling biedt dit wettelijk raamwerk in het algemeen toereikende mogelijkheden en randvoorwaarden voor een evenwichtige en grondrechtsconforme afweging. Daarbij acht zij het in de bijzondere omstandigheden die op dit moment aan de orde zijn gerechtvaardigd dat nadere uitwerking plaatsvindt bij ministeriële regeling. Dat is ook grondwettelijk toelaatbaar."

Merk verder op:

- Het wetsvoorstel kent nu geen beperking huisrecht meer, dus geen bevoegdheden achter de voordeur.
- Wel kent het wetsvoorstel de veilige afstandsnorm voor samenkomsten tot het belijden van een godsdienst of levensovertuiging.
- Evenwel: Een extra uitzondering komt er voor geestelijk bedienaren (bv in geval van hostie, doop, e.d.).
- Bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen kunnen alleen van toepassing, zolang deze het recht om samen te komen als zodanig niet beperken.
- Nav advies RvS is een algemene bepaling opgenomen waarin expliciet is bepaald dat voor alle maatregelen, uitvoering en handhaving de eis van proportionaliteit geldt. Ook zijn meer waarborgen voor bewoners van zorginstellingen opgenomen.

3. Voorhang ministeriële regeling

Buiten reikwijdte

Buiten reikwijdte

Groet, 10 (2) en 10 (2e)

T.b.v. MBZK – coalitie fractiewoordvoerders overleg 24 06 2020

Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Algemeen (grondrechtelijk deel)

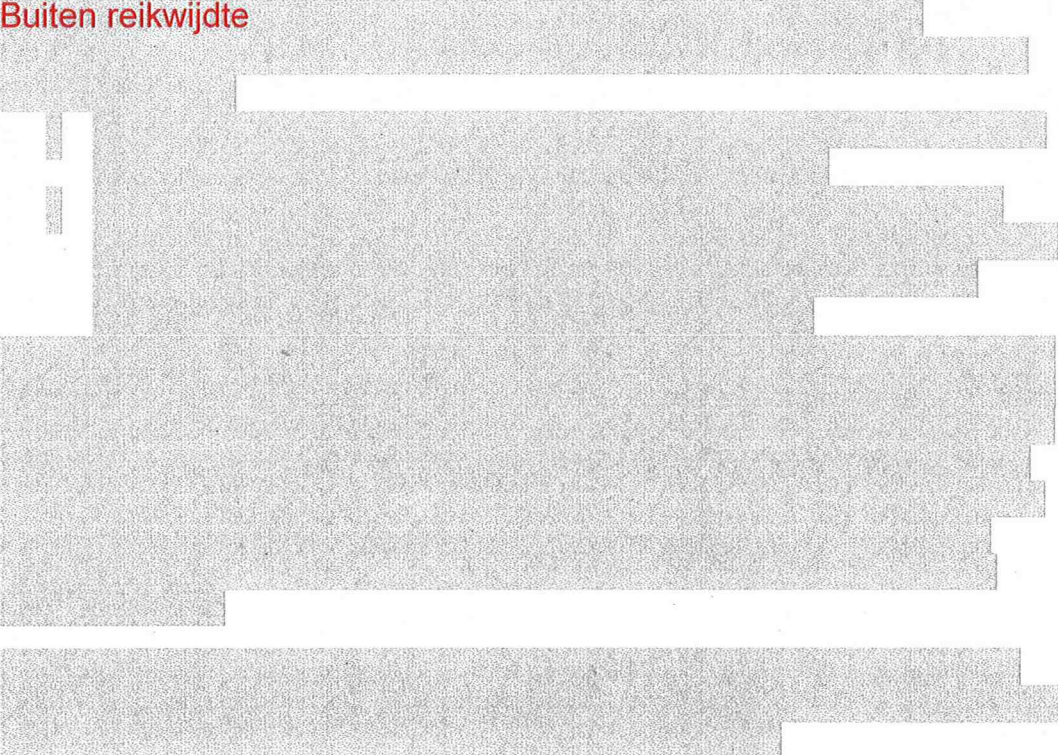
- Op 25 mei bracht de Afdeling advisering van de Raad van State – op verzoek van de Tweede Kamer - een **voorlichting** uit over de grondwettelijke aspecten van de coronamaatregelen.
- De Afdeling is daarbij uitvoerig ingegaan op de grondrechten, zoals opgenomen in Grondwet en verdragen. Deze voorlichting is betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twmc), nadat deze uit de consultatie is gekomen.
- Vervolgens heeft de Afdeling advisering uitgebreid **advies** uitgebracht over het voorstel. Dat advies is uiteraard nog **vertrouwelijk**, maar meegeven kan worden dat het constructief-kritisch is, en juist op het punt van de grondrechten positief. De Afdeling geeft daarbij onder andere aan dat zij de grondrechtenparagraaf, waarin ook ingegaan wordt op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, goed in elkaar vindt zitten. Enkele passages:
 - *In dat opzicht is het wetsvoorstel een essentiële verbetering; het bevat de specifieke juridische grondslagen die de Grondwet voor grondrechtbeperkende maatregelen eist.*
 - *Naar het oordeel van de Afdeling biedt dit wettelijk raamwerk in het algemeen toereikende mogelijkheden en randvoorwaarden voor een evenwichtige en grondrechtsconforme afweging. Daarbij acht zij het in de bijzondere omstandigheden die op dit moment aan de orde zijn gerechtvaardigd dat nadere uitwerking plaatsvindt bij ministeriële regeling. Dat is ook grondwettelijk toelaatbaar.*
- De Afdeling advisering van de Raad van State doet – wat betreft de grondrechten - de **aanbeveling** om nog een **algemene bepaling** in de wet toe te voegen waaruit nog eens expliciet blijkt dat ook bij amvbs, ministeriële regelingen, uitvoering en handhaving de eis van proportionaliteit in acht wordt genomen. **Buiten reikwijdte**
- Overigens was ook het advies van het College voor de Rechten van de Mens constructief-kritisch. Kernadvies was om de onderbouwing aan te vullen, wat is gedaan.

Algemeen hoe de beperkingen geregeld zijn in dit wetvoorstel:

- **Buiten reikwijdte**

- Beperkingen zijn mede gevolg van sociaal grondrecht op volksgezondheid en de positieve plicht ter bescherming van het recht op leven en de persoonlijke levenssfeer
- De beperkingen:
 - kennen duidelijke verankering en afbakening in de wetgeving in formele zin
 - dienen steeds een legitiem doel: de bescherming van de (volks)gezondheid
 - zijn noodzakelijk in een democratische samenleving, waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang, de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen en er steeds een adequaat rechtsmiddel openstaat.
- Wat betreft proportionaliteit en subsidiariteit:
 - **De ernst** en de gevolgen van de epidemie van het virus, zowel voor individuen persoonlijk als op landelijke schaal, is, zoals ook hiervoor tot uitdrukking is gebracht, bijzonder indringend.(...)
 - De voorgestelde maatregelen staan in redelijke verhouding tot de omvang en intensiteit van dit probleem, mede gelet op de **tijdelijkheid** van de voorgestelde maatregelen, de **uitzonderingen en ontheffingen** waarin het voorstel voorziet, alsmede de gebleken **geschiktheid en effectiviteit** van de maatregelen die sinds 16 maart jl. van kracht zijn (geweest) om de verspreiding van het coronavirus te beperken (...). De maatregelen zijn (aldus) noodzakelijk om het doel van de bescherming van de gezondheid te bereiken.
 - Voorts wordt voorzien in de mogelijkheid tot **op- en afschaling** van maatregelen. Daarbij geldt steeds als uitgangspunt dat de maatregelen niet verder gaan dan met het oog op de bescherming van de volksgezondheid nodig is. Het type **rechtsmiddel** dat openstaat is afhankelijk van het gebruikte handhavingsinstrument dan wel de opgelegde sanctie (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk).

Huisrecht:

- **Buiten reikwijdte**
- 

Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

- Van het verbod op groepsvorming (58g) worden in het wetsvoorstel uitgezonderd personen die in gemeenschap met anderen hun godsdienst of levensovertuiging belijden en personen die deelnemen aan een vergadering of betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (Wom).
- Op basis van het wetsvoorstel gaat wel de veilige afstandsnorm (58f) gelden voor vergaderingen, betogingen en samenkomsten tot het belijden van een godsdienst of levensovertuiging, zowel met betrekking tot openbare samenkomsten als samenkomsten binnen gebouwen en besloten plaatsen (binnen kan, gelet op 6, lid 1 Grw: formele wet). Extra uitzondering komt er voor geestelijk bedienaren (bv in geval van doop, e.d.)
- Daarnaast kunnen de bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen (58j) van toepassing zijn, zolang deze het recht om samen te komen als zodanig niet beperken.

Differentiatie

Buiten reikwijdte



10(2) en 10(2e)

Van: 10 (2) en 10 (2e)
Verzonden: dinsdag 21 april 2020 22:08
Aan: Ollongren, Kajsa
CC: 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e); 10 (2) en 10 (2e)
Onderwerp: telefoongesprek 22/4 met M JenV - juridische grondslag COVID maatregelen
Bijlagen: Verkenning juridische grondslag coronamaatregelen - stuk van 10(2) en 10(2e).docx
Urgentie: Hoog

Kajsa,

Ten behoeve van het telefoongesprek dat je morgenochtend (woensdag 22 april) hebt met de Minister van JenV (BWO is zoals bekend op zijn verzoek geannuleerd) over de juridische grondslag van de coronamaatregelen informeer ik je als volgt.

Achtergrond

- Eind vorige week heeft CZW je een verkenning doen toekomen van de mogelijkheden en voordelen van een andere, wettelijke grondslag van de COVID maatregelen die nu grotendeels in noodverordeningen zijn neergelegd. Die verkenning is nogmaals bijgevoegd. Hierin vind je de meer gedetailleerde achtergrond;
- Afgelopen weekend heeft de Minister van JenV hierover ook een voorstel gedaan tijdens de Catshuissessie;
- De afgelopen dagen is vanuit BZK aangedrongen dat de verdere uitwerking hiervan in nauw overleg met BZK zal moeten plaatsvinden, mede in verband met de grondrechtelijke aspecten, de gevolgen voor het openbaar bestuur en de democratische inbedding;
- Het ministerie van JenV is bezig met de voorbereiding van een Kamerbrief over dit onderwerp. BZK is daar inmiddels ook bij betrokken. Streven is om de Kamerbrief nog deze week in de ministerraad te kunnen bespreken;
- De inzet van BZK is wat CZW betreft dat het wenselijk is de huidige grondslag op korte termijn te vervangen door een specifieke wettelijke grondslag, in een tijdelijke spoedwet;
- De meerwaarde daarvan is driedelig: een wet biedt een stabielere grondslag voor beperking van grondrechten, er is sprake van democratische legitimatie en de toepassing is juridisch minder kwetsbaar;
- Juist met het oog op deze aspecten vindt BZK/CZW het van belang dat de hoofdlijnen worden vastgelegd op het niveau van de wet. Een kaderwet die (te) veel overlaat aan de lagere regelgever zou het voordeel van democratische legitimatie ongedaan maken en het beeld geven van een soort 'blanco volmacht'. In de brief wordt het woord Kaderwet gelukkig niet gebruikt, maar wordt wel aangekondigd dat veel wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

Voor het overleg met M JenV is van belang dat

- de basis voor de "1,5 meter samenleving" in deze wet komt in plaats van in noodverordeningen (dat wil JenV ook, hoewel men soms het geluid laat horen dat die noodverordeningen deels van kracht moeten blijven. De mogelijkheid voor nieuwe noodverordeningen moet inderdaad in stand blijven voor onvoorziene situaties, maar wat nu in de bestaande noodverordeningen zit kan naar de wet)
- de belangrijke uitgangspunten, zeker als het inbreuk op grondrechten betreft, door de wet worden gereguleerd (geen lege Kaderwet)
- in de brief de noodzaak dat de normale bestuurlijke verhoudingen, met een rol voor het lokale bestuur bij de vormgeving en handhaving van de 1,5 metersamenleving, ook wordt benoemd
- de wet een tijdelijk karakter heeft (zit al in de brief)
- over de exacte teksten verder overleg plaatsvindt tussen JenV en BZK

Met vriendelijke groet,

Verkenning: juridische grondslag coronamaatregelen onder 'het nieuwe normaal'

Inleiding

"De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid", aldus luidt artikel 22 lid 1 van de Grondwet, geplaatst in het hoofdstuk 'grondrechten'. De verwezenlijking van dit grondrecht – dat ook in verschillende mensenrechtenverdragen is neergelegd – is met de uitbraak van corona voortvarend en doortastend ter hand genomen. Deze verkenning vraagt aandacht voor het dilemma van het verenigen van dit fundamentele recht met andere in de Grondwet verankerde rechten en beginselen, te weten: (andere) grondrechten, democratie en interbestuurlijke verhoudingen.

In de eerste fase van de uitbraak van het coronavirus was het daarbij nodig om te kiezen voor snel inzetbare juridische instrumenten die in handen werden gelegd van een organisatiestructuur die berekend is op crisisbestrijding (veiligheidsregio's). Zodoende zijn voorzitters van veiligheidsregio's *in plaats van* de burgemeesters bevoegd geworden noodmaatregelen te treffen.

Toelichting voor MinBZK:

Dit loopt via de aanwijzingen van de minister van VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio's. Deze aanwijzingen activeren twee typen bevoegdheden voor deze voorzitters:

- I. Bevoegdheden uit de Wet publieke gezondheid zelf (zoals opdracht tot quarantaine/isolatie, sluiten van gebouwen waar besmetting is geconstateerd (behoudens religieuze gebouwen), verbieden van uitoefening van bepaalde beroepen etc.)**
- II. Bevoegdheden uit de Wet veiligheidsregio's (Wvr), te weten die uit art. 39. Dit is een tweetrapsraket. De art. 7 Wpg activeert hier art. 39 Wvr en art. 39 Wvr geeft voorzitters van veiligheidsregio's op hun beurt de bevoegdheid om bevoegdheden van burgemeesters naar zich toe te trekken. Het meest prominent daarbij is de bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen (art. 176 Gemeentewet).**

Risico's

Deze constructie is om drie redenen kwetsbaar:

1. zij biedt niet voor alle (andere) grondrechten afdoende grondslag voor een rechtsgeldige inperking;
2. zij is niet democratisch gelegitimeerd
3. zij doorbreekt – al dan niet voor langere tijd – de normale bestuurlijke verhoudingen met en tussen decentrale overheden

Om art. 22 Grondwet recht te doen, moeten andere grondrechten worden ingeperkt. Dat kan vaak ook, zij het dat daaraan voorwaarden verbonden zijn. De Nederlandse Grondwet vereist hiervoor vrijwel altijd een grondslag in een wet. (Internationale verdragen voegen daaraan (kortgezegd) toe dat de maatregelen effectief en proportioneel moeten zijn). Juist waar het gaat om regulering van gedragingen *buiten de openbare ruimte* (zoals woningen en verpleegtehuizen) is de grondslag van een noodverordening niet voldoende, ook bij overige grondrechten schuurt de constructie. Omdat noodverordeningen geen wetten zijn, mogen zij door rechters worden getoetst aan de Grondwet. Ondertussen zien burgers, Kamerleden, maar ook rechters dat er wel degelijk spoedwetgeving tot stand gebracht kan worden. Dat maakt die onderwerpen waar eveneens noodzakelijke wetgeving achterwege blijft, des te kwetsbaarder.

Met het aannemen van de motie-Van der Staaij/Jetten, plaatst ook de Kamer vraagtekens bij de wijze waarop grondrechten kunnen worden beperkt en bij de mate waarin parlementaire controle kan worden uitgeoefend. Ook overigens zijn er nu al verschillende sets Kamervragen binnengekomen waarin grondrechtelijke grenzen worden geadresseerd.

De derde kwetsbaarheid betreft de langdurige inschakeling van de voorzitters van de veiligheidsregio's. De Wet veiligheidsregio's voorziet in hun inzet bij crises/rampen van bovenlokale omvang. Deze inzet is zeldzaam en tot dusverre altijd (zeer) tijdelijk geweest. Met het

oog hierop kan worden volstaan met relatief magere verantwoordingsverplichtingen aan gemeenteraden (ook de andere dan de eigen gemeenteraad), die alleen na afloop van een ramp of crisis plaatsvindt (wanneer gaat dat zijn in het geval van corona?). Het voortzetten van deze constructie in het 'nieuwe normaal' brengt daarmee een juridisch 'terra incognita', waarbij het de vraag is of dergelijke constructies geschikt zijn voor langdurig gebruik. Vragen die daarbij spelen, zijn of hoe de positie van reguliere burgemeesters gaat zijn als zij langdurig niet kunnen beschikken over hun eigen bevoegdheden; in welke mate de raden van gemeenten waarvan de burgemeester tevens voorzitter van de veiligheidsregio is zich een controlerende rol zullen aanmeten die voor andere gemeenteraden (noch de Kamers) is weggelegd en in welke mate de gezamenlijke voorzitters van de veiligheidsregio's zich op langere termijn zullen verhouden tot het nationale niveau.

Toelichting voor MinBZK:

Bij punt 1:

- Deze kwetsbaarheid is eerst en vooral een juridische. Waar het goed denkbaar is dat een rechter in de beginfase nog begrip zou opbrengen voor onvolkomenheden in de juridische ophanging (nood breekt wet), is het op de middellange termijn goed denkbaar dat een rechter op een gegeven moment een streep zet door ogv deze noodverordeningen uitgeschreven boetes, met alle maatschappelijke onduidelijkheid en onrust van dien.
- De eis van beperking via een wet (en dus geen noodverordening) waarborgt dat grondrechtenbeperkende maatregelen worden gelegitimeerd door de hoogste vorm van nationale regelgeving, in een met democratische en rechtsstatelijke waarborgen omklede procedure.
- Er zijn vormen van overheidsoptreden waarvan nu al kan worden vastgesteld, dat deze niet aan deze voorwaarden voldoet. Genoemd is al het ingrijpen 'achter de voordeur', aangezien de van de burgemeesters overgenomen bevoegdheden vrijwel allen bedoeld zijn ten behoeve van regulering en handhaving *in de openbare ruimte*.
- Ook bezoekverboden in verpleegtehuizen op grond van deze constructie zijn (onnodig) kwetsbaar.
- De beperkingen die in noodverordeningen zijn opgelegd, schuren eveneens met het demonstratierecht (terwijl hier gewoon de Wet openbare manifestaties had kunnen worden gebruikt) en de godsdienstvrijheid.

Bij punt 2:

- Juist in crisistijd is democratische legitimatie van belang. Om die reden vinden er ook wekelijks debatten plaats en wordt ruimschoots gebruik gemaakt van het (schriftelijke) vragenrecht.
- Dat neemt niet weg dat het de Kamers in deze tijden ontbreekt aan de macht om (mede) te beslissen. Sanctionering door middel van de vertrouwensregel is bij ontstentenis van de mogelijkheid om verkiezingen uit te schrijven geen reële optie en er is nauwelijks sprake van coronagerelateerde wetgeving waarop de Kamer (via toezeggingen, amendementen of stemgedrag) beslissende invloed kan uitoefenen.
- Dat terwijl het (in medebeslissende vorm) betrekken van de Kamers het politieke en maatschappelijke draagvlak voor maatregelen kan vergroten.

Bij punt 3:

- Er is wel voorzien in de mogelijkheid van gedachtewisseling tussen voorzitters van veiligheidsregio's en de gemeenteraden van de gemeente waarvan hij/zij geen burgemeester is.
- Dit begint met het uitbrengen van een verslag aan de betrokken gemeenteraden na afloop van een ramp of crisis (wanneer gaat dat zijn met

corona? Hieruit blijkt wel dat de wetgever kortlopende interventies voor ogen had)

- **Daarna kan de raad schriftelijke vragen stellen en kan de voorzitter in de gemeenteraad worden uitgenodigd om *inlichtingen* te verstrekken**
- **Er bestaat voor de gemeenteraden geen enkele vorm van politieke sanctionering van dit proces**

Kansen

Er bestaat onder (overheids)juristen een grote mate van overeenstemming over het feit dat deze kwetsbaarheden kunnen worden weggenomen of aanzienlijk kunnen worden verminderd door het tot stand brengen van nationale corona(spoed)wetgeving. Hiermee:

- wordt de normstelling naar het geëigende niveau getild (van verordening naar wet en ook van gemeentelijk naar nationaal);
- is democratische legitimatie gewaarborgd;
- kunnen rechters de huidige noodverordeningen anticiperend op de nieuwe wetgeving toetsen (dat wil zeggen: soepeler; wetgeving kost niet alleen tijd, je koopt ook tijd)
- wordt de normstelling uiteindelijk voor een deel onttrokken aan rechterlijke toetsing (voor zover het toetsing aan de Grondwet betreft).

Timing

We zitten op dit moment in de omschakeling van de eerste fase van crisisbestrijding naar het 'nieuwe normaal'. Dat maakt dat juist dit moment vraagt om een keuze. Gaan we juridisch door op de ingeslagen weg of kiezen we juist dit moment voor versteviging van de grondslagen? Daarbij speelt een belangrijke rol dat het 'nieuwe normaal' hoogstwaarschijnlijk een langere 'looptijd' gaat krijgen dan de eerste fase.

Vooralsnog wordt bij de nieuwe fase deels ingezet op protocollen (in de zin van sectorale afspraken waar de overheid geen partij bij is). Als van overheden wordt verwacht dat zij ook ten aanzien van de protocollen regulerend/faciliterend/handhavend zullen moeten optreden, zal hiervoor een stevige juridische basis moeten bestaan. Voorkomen moet worden dat de ene set (juridische, democratische, maatschappelijke) kwetsbaarheden wordt ingeruild voor een nieuwe.

Ook in communicatief opzicht (richting Kamers en maatschappij) geeft het huidige kantelmoment genoeg dekking van waaruit het opnieuw doordenken van de grondslagen van de crisisbestrijding kan worden gemotiveerd.

Toelichting voor MinBZK:

- **Als je ooit nog de omslag wil maken naar een normale manier van inkaderen van de crisisbeheersing lijkt het nu of nooit. Als de huidige ophanging 'doorloopt' met het nieuwe normaal, zal er niet snel nog een moment komen waarop je natuurlijkerwijs kunt zeggen: we gaan het anders doen.**
- **In algemene zin geldt wel dat ook bij afschaling naar minder ingrijpende maatregelen nog steeds sprake kan zijn van beperking van (grond)rechten. Voorbeeld: het verplicht sluiten van bioscopen/theaters is een inperking van het eigendomsrecht van de uitbaters. Het toestaan dat bioscopen/theaters weer opengaan, onder de voorwaarde dat er minder bezoekers mogen zijn, is nog steeds een inperking van het eigendomsrecht van de uitbaters. Daarvoor moet dus ook nog steeds een solide juridische grondslag bestaan.**
- **Met name ten aanzien van dat laatste zal de huidige constructie vanuit de Wet publieke gezondheid (in ieder geval zoals hierboven bedoeld onder I) nog wel een tijd gedeeltelijk moeten worden voortgezet.**
- **Ons pleidooi is dat echter ook spoedwetgeving nodig zal zijn om in bepaalde sectoren een grondslag te bieden voor de 1,5-meterbenadering.**

Vormgeving

Als gekozen zou worden voor wetgeving, loont het de moeite te inventariseren welke onderwerpen zich lenen voor nationale normstelling. Inmiddels lijken de meeste inperkingen van grondrechten te overzien. Dit geldt voor de huidige mogelijkheden, voor de afschaling, maar ook voor een onverhoopte aanscherping van maatregelen.

Daarbij is flexibele wetgeving denkbaar waarbij onderdelen gefaseerd (of al naar gelang daar noodzaak toe bestaat) in werking kunnen treden. Enige mate van normstelling op een lager niveau (via delegatie) zal onvermijdelijk zijn. Wat absoluut moet worden vermeden, is de totstandkoming van een lege kaderwet. Daarmee zou de versterking van de parlementaire invloed de facto ongedaan gemaakt worden en ontstaat het beeld dat het kabinet alleen richting Kamers trekt om een 'blanco volmacht' te halen. Inhoudelijke normstelling moet dus zoveel mogelijk in de wet zelf plaatsvinden. Dit wordt versterkt door het gegeven dat sommige grondrechten (bijvoorbeeld het verenigingsrecht) geen enkele vorm van delegatie toelaten.

Tot slot zou op enigerlei wijze kunnen worden voorzien in een al dan niet flexibele horizonbepaling. Hiermee kan worden benadrukt dat hoewel de fase van noodverordeningen achter ons ligt, er nog steeds sprake is van bijzondere (op deze crisis toegespitste) wetgeving.