

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Leden ACC

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie COVID19
Team D

Ontworpen door
5.1.2e
5.1.2e Beleidsmedewerker
M 06 5.1.2e
5.1.2e @minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Wetsvoorstel quarantaineplicht, versie MR voor
advisering RvS

Datum
24 maart 2021

Kenmerk

Zaaknummer

Paraaf directeur

1 Aanleiding voor deze nota

De internetconsultatie van het wetsvoorstel quarantaineplicht is vrijdag 12 maart 2021 afgelopen. De consultatiereacties zijn verwerkt in bijgevoegd wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Voor de planning is het van belang dat het wetsvoorstel wordt geagendeerd voor de ministerraad van 26 maart 2021. Hiervoor is op 19 maart 2021 akkoord gevraagd aan de (mede)ondertekenende ministers.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

- Bent u akkoord met het agenderen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting inzake de quarantaineplicht en negatieve testverklaring voor inreizigers uit hoogrisicogebieden voor de MCC en de ministerraad van vrijdag 26 maart 2021?

3 Samenvatting en conclusies

Vooraf

Het wetsvoorstel is besproken in het DOC van dinsdag 23 maart 2021. In het DOC kwamen drie aandachtspunten naar voren die als volgt zijn verwerkt:

1)

Er is overleg geweest tussen DEF en JenV over de wijze waarop de rol van de Kmar juridisch wordt vormgegeven, te weten via een bijstandsverzoek of als expliciete wettelijke taak opnemen in de wet. Ambtelijk is afgestemd dat er een bijstandsverzoek komt vanuit het OM. Deze afstemming dient nog binnen DEF (SG en minister) te worden geaccordeerd.

2)

Er is overleg geweest tussen VWS en FIN over de financiële consequenties van het wetsvoorstel. De gemeenten krijgen voor hun werkzaamheden de reële kosten vergoed. Daarnaast zijn er andere kosten, zoals communicatie, de inzet van het

belteam, kosten voor ICT en kosten voor toezicht en handhaving. Vanwege de grote hoeveelheid aan partijen en de daarbij behorende complexiteit heeft VWS alle kosten in beeld gebracht die samen hangen met dit wetsvoorstel. Dit om het wetsvoorstel sneller in procedure te kunnen brengen. Verderop in de nota treft u een uitgebreide toelichting aan over de financiële consequenties.

3)

Er is bestuurlijk overleg geweest tussen VWS, BZK, JenV en VNG over de praktische uitvoerbaarheid van de handhaving. De VNG wil dat gemeente en politie samen kunnen optrekken (bijv. na een melding van een burger). De mogelijkheid van oplegging van een boete is dan noodzakelijk. De uitkomst van het overleg is dat het wetsvoorstel in de huidige vorm – na akkoord van ACC en MCC en MR - zal worden voorgelegd aan de Raad van State en dat parallel aan dat traject door enkele deskundigen nader wordt gezien hoe de handhaving door gemeenten het beste praktisch kan worden vormgegeven. Dit zal gezamenlijk worden opgepakt door VWS, BZK, JenV en VNG. De Raad van State wordt hierover door de minister van VWS geïnformeerd.

Een parallel traject aan aanbidding aan de RvS is nodig om begin mei de wet in werking te kunnen laten treden en de effecten van de vliegverboden en dubbele testverplichting te kunnen mitigeren met de quarantaineverplichting voor reizigers.

Algemeen

Het wetsvoorstel bevat de volgende elementen:

- Negatieve PCR testuitslag wettelijk verplicht vóór inreizen uit aangewezen hoog-risicogebied (alle vervoersmodaliteiten, dus nu ook voor automobilisten);
- Wettelijke quarantaineverplichting voor inreizigers uit aangewezen hoog-risicogebieden;
- Verplichting quarantaineverklaring voor inreizigers uit aangewezen hoog-risicogebieden;
- Verplichting voor vervoerders om alleen reizigers te vervoeren met een quarantaineverklaring;
- Verplichting voor bepaalde vervoerders om quarantaine-verklaring in te nemen en aan de voorzitter van de Veiligheidsregio c.q. een toezichthouder te verstrekken ten behoeve van monitoring, toezicht en handhaving (achtervang);
- Toezicht- en handhavingsbevoegdheden en sanctie maatregelen;
- Gebruiken van gegevens uit quarantaineverklaring t.b.v. nabellen van inreizigers uit aangewezen hoog-risicogebieden.

Aanpassingen naar aanleiding van consultatie

Naar aanleiding van de consultatie is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten verduidelijkt. Inhoudelijk heeft dit geleid tot de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel:

1. De GGD wordt niet meer verplicht om no shows op testafspraken door te geven aan het belteam. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de grote bezwaren van de artsen infectieziektenbestrijding, KNMG, RIVM en GGD GHOR dat het doorbreken van het medisch beroepsgeheim voor het na dag 5 kunnen nabellen van no shows niet proportioneel is.
2. Conform het advies van de AP zijn de juridische grondslagen voor de gegevensverstrekking en –verwerking verbeterd.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie COVID19
Team D

Kenmerk

3. Conform het advies van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) is de rechtsbescherming bij de civiele rechter beter ingericht.

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Programmadirectie COVID19
Team D

Voor het overige hebben de ingediende consultatiereacties niet tot wijzigingen van het wetsvoorstel geleid. Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven van de consultatiereacties.

Kenmerk

Gevraagde adviezen

Uit de gevraagde adviezen kwamen drie prominente knelpunten naar voren:

1. meldplicht door GGD bij niet verschijnen → deze is geschrapt;
2. inrichting verzoekschriftenprocedure bij de civiele rechter → deze is aangepast;
3. handhaving door gemeenten via last onder dwangsom. De gemeenten stellen voor om te handhaven via een strafrechtelijke boete → dit voorstel is, conform de afspraak in het BWO van VWS, BZK en JenV, d.d. 19 maart 2021, niet overgenomen in het voorliggende concept-wetsvoorstel. Naast de hieronder bij ad 3. opgenomen tekst uit de concept-memorie van toelichting volgt er een mondelinge toelichting tijdens het DOC. Daarbij wordt ook ingegaan op de ambtelijke en bestuurlijke overleggen die in de week van 22 maart 2021 zijn gepland met de VNG in relatie tot het nu voorliggende wetsvoorstel.

Ad 1

Door de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), de Nederlandse Vereniging voor Infectieziektebestrijding (NVIB) en de voorzitter van het Landelijk Overleg Infectieziektebestrijding, alsmede door sommige respondenten zijn kanttekeningen geplaatst bij de verplichting van de GGD om het niet verschijnen van een reiziger op een gemaakte testafspraken door te geven aan de minister van VWS. Dit gegeven valt onder de reikwijdte van het medisch beroepsgeheim en de meldplicht behelst dus een wettelijke doorbreking daarvan. Volgens vorengenoemde partijen is er geen deugdelijke reden om daartoe over te gaan, nu het niet verschijnen diverse redenen kan hebben en niet hoeft te betekenen dat een reiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt. De gemaakte kanttekeningen hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel er niet langer toe strekt dat de GGD een melding moet doen bij de minister van VWS als een reiziger niet op de door hem gemaakte testafspraken is verschenen. Dit zal gaan om een kleine groep. De toezicht op instappers bij georganiseerd vervoer en de groep die inreist per auto geldt onverminderd.

Ad 2.

De RvdR en NOVA hebben in hun advies uitgebreid stilgestaan bij de procedure bij de civiele rechter. Hieromtrent zijn opmerkingen gemaakt over het toetsingskader, de verplichte procesvertegenwoordiging, de digitale indiening van het verzoekschrift, het publiek belang, de openbaarheid van de zitting, de uitspraak van de rechter en de bijstand van een tolk. Naar aanleiding hiervan is de verzoekschriftprocedure en de memorie van toelichting aangepast.

Ad 3.

In de memorie van toelichting is thans de volgende passage opgenomen: Het kabinet heeft oog voor de werklust die de maatregelen ter bestrijding van de epidemie voor gemeenten met zich brengen en het feit dat dit wetsvoorstel een nieuwe taak voor de gemeenten met zich brengt. Het beleggen van de toezichthoudende en handhavende taak bij de gemeenten sluit aan bij de in hoofdstuk Va van de Wpg gekozen systematiek, waarbij is uitgegaan van de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn.

Voorafgaand aan de totstandkoming van het wetsvoorstel is verkend wat als geschikt handhavinginstrument kan fungeren ter zake van de quarantaineplicht. Die verkenning heeft geleid tot de keuze voor het instrument van de last onder dwangsom. Naar aanleiding van de opmerkingen van de VNG (en die van het Veiligheidsberaad en enkele veiligheidsregio's) is deze keuze opnieuw bezien. Dit heeft niet tot een ander inzicht geleid om de volgende redenen. In het gekozen systeem van monitoring, toezicht en handhaving zou bij toepassing van het instrument van de boete uitsluitend de stap van het verbeuren van de dwangsom niet meer nodig zijn. De eerste stap blijft dat het belteam eerst reizigers gaat nabellen en pas bij een vermoeden van niet-naleving van de quarantaineplicht hiervan melding doet bij de bevoegde instantie. De tweede stap blijft dat een controle bij het woon- of verblijfadres van de betrokkene moet plaatsvinden. Als op dat moment terstond kan worden geconstateerd dat de betrokkene zich niet aan de quarantaineplicht houdt, kan handhavend worden opgetreden door oplegging van ofwel een boete dan wel een last onder dwangsom (of door het voornemen tot oplegging van een last kenbaar te maken). Op dat moment wordt de betrokkene geconfronteerd met overheidsoptreden waaruit voor hem financiële gevolgen (kunnen) voortvloeien. Betwijfeld wordt of een boete in dat geval veel meer effect zal sorteren dan de dreiging van het verbeuren van een geldsom, omdat ingeval van een boete het in de lijn der verwachting ligt dat bij de bepaling van de hoogte van het boetebedrag nauwe aansluiting zal worden gezocht bij het tarief dat wordt gehanteerd voor alle andere overtredingen van verbodsnormen in hoofdstuk Va van de Wpg die tot de individuele burger zijn gericht. Dat levert dus mogelijk een boete van €95 op. Bij een last onder dwangsom kan een veel hoger bedrag worden gehanteerd waarvan het afschrikwekkende effect dan ook groter zal zijn. Daarbij geldt dat de mogelijkheid van 'lik-op-stuk' niet het primaire doel is. Het primaire doel is om zoveel als mogelijk zonder sanctionering te bewerkstelligen dat inkomende reizigers in thuisquarantaine gaan. Daarbij geldt dat het instrument van de boete vanwege het punitieve karakter daarvan zwaardere eisen met zich brengt (bijvoorbeeld op het punt van de bewijslast) en op de betrokkene juist geen medewerkingsplicht rust. Dit maakt dat niet zonder meer is te verwachten dat het instrument van de boete de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht aanzienlijk beter uitvoerbaar zou maken. Om gemeenten zo goed mogelijk te ondersteunen bij de uitvoering van hun taken, zal worden voorzien in een handreiking over de toepassing van het instrument van de last onder dwangsom in relatie tot de quarantaineplicht. Een dergelijke handreiking kan onduidelijkheden wegnemen, voorzien in de nodige standaardisatie en daardoor de werklast beperken. Vanuit de overheid zal het initiatief worden genomen tot het opstellen van een dergelijke handreiking. Over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten wordt in paragraaf 8 nader ingegaan.

Internetconsultatie

Er zijn hoofdzakelijk verwachte of reeds bekende bezwaren geuit. Drie aandachtspunten:

- vanuit met name de horeca- en toerismebranche zijn zorgen geuit over de belemmering van grensverkeer met België en Duitsland
- weerstand bij vervoerders in lucht- en scheepvaart om papieren quarantaineverklaringen te moeten innemen
- weerstand bij trein- en busvervoerders om passagiers te moeten controleren op aanwezigheid quarantaineverklaring.

Planning

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie COVID19
Team D

Kenmerk

<i>Stap</i>	<i>Mijlpaaldatum</i>
(Internet)consultatie, wetgevingstoets- en verwerken reacties	19 maart 2021
DOC	23 maart 2021
ACC	25 maart 2021
MCC en MR	26 maart 2021
Advisering door Raad van State	07 april 2021
Vaststelling wetsvoorstel in MR	16 april 2021
Plenaire behandeling EK en TK	19 april e.v.
Beoogde datum inwerkingtreding	1 mei 2021

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Programmadirectie COVID19
Team D

Kenmerk

4 Financiële en personele gevolgen

Het wetsvoorstel brengt financiële consequenties met zich mee. Onderstaande financiële consequenties zijn de kosten voor de rest van het kalenderjaar. Het is hierbij belangrijk om te melden dat de genoemde bedragen gebaseerd zijn op een eerste, zeer grove indicatie. Het is nodig een ruime slag om de arm te houden.

Kosten betreffen allereerst de inzet van communicatie. De kosten voor communicatie worden geraamd op 5.1.2b Inzet concreter:

1. aanpassingen van en aanvullingen op Rijksoverheid.nl, reizertijdenscorona.nl en bestaande digitale middelen van het Rijk
2. het organiseren van webinars voor samenwerkingspartners
3. de inzet van sociale media en advertenties
4. het maken van een koppeling tussen kleurcodes landen en quarantaine
5. communicatie in de buitenruimte (matrixborden bijv.)
6. de inzet van slogans (op print, digitaal en audiovisueel)
7. informatie per e-mail, WhatsApp of SMS
8. de inzet van incentives
9. de ontwikkeling van een toolkit

Kosten betreffen daarnaast de ontwikkeling en implementatie van IT, geraamd op een bedrag van 5.1.2b Ook de inzet van een callcenter brengt kosten met zich mee. Afhankelijk van de personele inzet binnen dit callcenter (5 of 10 FTE) zal dit gaan om een bedrag van 5.1.2b excl. BTW. In dit bedrag is inhuur van medewerkers om het operationele proces uit te denken nog niet meegenomen.

Het optimaliseren van operationele processen binnen de GGD vormt een vijfde kostenpost. Dit optimaliseren gaat bijvoorbeeld om het aanpassen van de website van de GGD, zodat deze vanuit buitenland bereikbaar is voor maken testafspraken, het (mogelijk) opzetten nieuwe telefoonlijn die vanuit buitenland bereikbaar is voor maken testafspraken en het afnemen van extra test- en BCO-capaciteit bij veelvuldig reizen. **De kosten van deze optimalisatie zijn nog onbekend.** Daarover wordt met de GGD overlegd. Er wordt naar gestreefd om deze kosten te betalen uit de bestaande middelen.

Verder brengt toezicht en handhaving kosten met zich mee. Allereerst betreffen die kosten het uitvoeren van (geschat) drie grenscontroles per week van een halve dag. Uitgaande van een uurtarief van 5.1.2b per betrokken medewerker, bedragen de kosten van RWS (twee medew. + borden) 5.1.2b, de kosten van de ILT (twee medew.) 5.1.2b en de kosten van de KMar (vier medew.) 5.1.2b. Aanvullend houden we rekening met kosten voor voedsel van 5.1.2b. De totale kosten voor grenscontroles bedragen zodanig geschat 5.1.2b.

Daarnaast worden er kosten gemaakt voor toezicht en handhaving in het vliegverkeer. De kosten van deze handhaving zijn nog lastig in te schatten. Wel is er een schatting van de kosten voor luchthaven Schiphol te maken op basis van een recente factuur van de Veiligheidsregio Kennemerland voor controle van de negatieve testverklaring in de maand februari. Deze controle zal vergelijkbaar zijn met controle van de quarantaineverklaring. De kosten betreffen met name ureninzet door de veiligheidsregio en inzet van security door Schiphol. Deze kosten worden geschat op 5.1.2b

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie COVID19
Team D

Kenmerk

Ook vindt controle plaats in het bus- en treinverkeer. **De kosten hiervan worden nog afgestemd met het ministerie van IenW.** De VNG heeft in haar consultatiereactie tot slot nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de financiële compensatie die nodig kan zijn voor gemeenten, met name als het instrument van de last onder dwangsom gehandhaafd blijft. Daarom is in het wetsvoorstel nu opgenomen dat er **nader overleg met de VNG** zal plaatsvinden ten aanzien van de kosten die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Deze kosten worden thans geschat op 5.1.2b met dien verstande dat voor wat betreft de vergoeding van de kosten voor mogelijke juridische bezwaren de principeafpraak is gemaakt dat er nu geen gelden op de begroting komen. Mochten bezwaren zich voordoen gaan we hierover in gesprek over generale compensatie.

5 Afstemming (interdepartementaal en met veldpartijen)

Het wetsvoorstel is opgesteld in nauw overleg en afgestemd met IenW, JenV, NCTV, BZK en FINAN.