

Aan de voorzitter, leden en plv. leden van de
Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Briefnummer
20/10.187/Bro/jdb

Onderwerp
Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Den Haag
18 augustus 2020

Telefoonnummer
070 3490 322

E-mail
Broek@vnoncw-mkb.nl

Geachte dames en heren,

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Kamerstukken II 2019/20 35 526, nrs. 1-3). Wij hebben begrip voor de juridische noodzaak van de voorgestelde wet, die samen met een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling de huidige 25 noodverordeningen van de veiligheidsregio's moet vervangen. Wel doen wij hierna suggesties om naast belangen van volksgezondheid ook belangen van economie en werkgelegenheid evenwichtig te positioneren en om ervoor te zorgen, dat ondernemers, maar ook hun klanten/gasten en handhavers weten waaraan zij toe zijn.

Maak de uitvoeringsregels bekend

Het wetsvoorstel biedt met name een grondslag voor een ministeriële regeling en een algemene maatregel van bestuur. Wij dringen erop aan, dat deze uitvoeringsregels bekend zijn alvorens over het wetsvoorstel wordt beslist. Pas als de uitvoeringsregels bekend zijn, zal immers duidelijk worden wat de gevolgen voor de praktijk zijn en kunnen wij ons finale oordeel geven.

Zorg voor evenwicht tussen volksgezondheid, economie en werkgelegenheid

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de voorgestelde bepalingen op te nemen in een nieuw hoofdstuk VA van de Wet publieke gezondheid. Met de Raad van State menen wij, dat de inhoud van de voorgestelde wet de reikwijdte van de Wet publieke gezondheid verre te buiten gaat, aangezien er meer belangen in het geding zijn dan alleen de bestrijding van de epidemie van covid-19. De inbreuken die gemaakt kunnen worden op grondrechten en andere vitale belangen, en de handhaving daarvan raken immers alle inwoners en hun directe belangen voor een langere periode.

Zonder iets af te willen doen aan het grote belang van de volksgezondheid, hebben de afgelopen maanden pijnlijk duidelijk gemaakt, dat de economische effecten voor ondernemers en werkgelegenheid enorm zijn. Wij pleiten dan ook voor een prominente rol voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij het vaststellen van de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regelingen. Gelet op de gevolgen die deze regels kunnen hebben voor economie en werkgelegenheid, is deze minister wat ons betreft altijd *‘de minister die het mede aangaat’*.

Voorts pleiten wij ervoor, om economische belangen ook te betrekken bij elke besluitvorming, die leidt tot maatregelen op basis van het wetsvoorstel. Participatie van het bedrijfsleven op nationaal, regionaal en lokaal niveau leidt niet alleen tot meer draagvlak bij ondernemers, maar ook tot een evenwichtiger afweging tussen belangen van volksgezondheid en economie. Het bedrijfsleven heeft laten zien, dat het met sectorprotocollen goed in staat is voor de volksgezondheid belangrijke maatregelen aan te dragen en in de praktijk te brengen, zodat werknemers en klanten veilig zijn binnen ondernemingen. Het is dan ook van groot belang dat ondernemers door kunnen gaan met deze werkwijze.

Gebruik begrippen, die ondernemers begrijpen

Wij roepen de wetgever op om zich te verplaatsen in de (MKB-)ondernemer, zijn klanten en zijn gasten. Van hen mag worden verwacht, dat zij zich – wat de ondernemer betreft vaak via zijn branche- en koepelorganisaties – op de hoogte stellen van de voor hen geldende regels. Die regels moeten dan wel duidelijk zijn en aansluiten bij het gewone spraakgebruik, zoals Aanwijzing 3.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijven: *‘het normale spraakgebruik wordt zoveel mogelijk gevolgd’* en *‘woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of onduidelijk is, worden niet gebruikt’*.

Van ondernemers, klanten en gasten mag echter niet worden verwacht, dat zij zich uitgebreid verdiepen in de omvangrijke memorie van toelichting en hetgeen tijdens de parlementaire behandeling naar voren wordt gebracht. De rechtszekerheid eist dan ook, dat de wetgever *‘de wet, die de ondernemer wordt geacht te kennen’* zo helder mogelijk en in voor de ondernemer begrijpelijke termen formuleert, zodat daarover in de praktijk geen misverstanden kunnen bestaan. Het wetsvoorstel voldoet niet aan die eis.

Het wetsvoorstel bouwt namelijk in belangrijke mate voort op de structuur en het begrippenkader van de noodverordeningen. Die hebben in de praktijk geleid tot veel (rechts)onzekerheid bij bedrijven, die vaak niet weten wat hun rechten en verplichtingen precies zijn. Het gaat met name om het gebruik van begrippen, die niet aansluiten bij de belevingswereld van ondernemers, zoals *besloten plaats*, *open plaats*, *publieke plaats*, *zich ophouden* en *evenement*. Zo wordt onder *‘zich ophouden’* verstaan: het gedurende enige tijd bij elkaar verkeren, terwijl er feitelijk ook gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daaronder wordt volgens de memorie van toelichting (§ 3.5.1.1) in elk geval niet verstaan het elkaar louter passeren en het per abuis in de nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen.

Het gebruik van dergelijke onduidelijke begrippen kan gemakkelijk leiden tot discussie tussen ondernemers en hun klanten/gasten, en ondernemers en toezichthouders, bijvoorbeeld over wat *'per abuis'* is en of *'onmiddellijk'* afstand is genomen.

Het bevordert het begrip ook niet, dat regelmatig wordt verwezen naar wetsartikelen in wetten waarmee ondernemers – en burgers – niet of nauwelijks van doen hebben, zoals artikel 174 van de Gemeentewet. Sommige begrippen, zoals evenement, zijn verder zo ruim, dat ze hun doel voorbijschieten.

Ten slotte merken wij in dit verband op, dat het begrip *'woning'* is gedefinieerd als *'een daarbij behorend erf'*. Dat betekent dat de woning *als zodanig* niet is gedefinieerd, terwijl een woning wel een belangrijke rol speelt in het gebod om een veilige afstand te houden (art. 58f).

Kader de ministeriële bevoegdheid wettelijk in

Kern van de wet is het gebod om buiten een woning, dus ook in een bedrijf, een veilige afstand tot andere personen te houden (art. 58f lid 1). De veilige afstand zal naar verwachting vooralsnog 1,5 meter bedragen. Het wetsvoorstel noemt vier categorieën personen waarvan nu al wordt voorzien dat zij zich buiten woningen niet op veilige afstand van een ander kunnen of hoeven op te houden (art. 58f lid 3).

In aanvulling daarop is het mogelijk dat bij ministeriële regeling uitzonderingen worden gemaakt voor andere gevallen waarin het voor personen buiten een woning niet nodig is om een veilige afstand tot anderen te houden of waarin een veilige afstand moeilijk te effectueren is (art. 58f lid 4). De memorie van toelichting noemt onder meer het uitoefenen van contactberoepen, het openbaar vervoer en werkzaamheden binnen sectoren waar toepassing van de veilige afstandsnorm ingrijpende gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering, het bedrijfsleven of de economie (§ 3.5.1.1). In dat verband plaatsen wij vier kanttekeningen.

In de eerste plaats heeft de ervaring met de noodverordeningen geleerd, dat het belang van de volksgezondheid bij het al dan niet verbieden van activiteiten leidend was. Wij juichen het dan ook toe, dat de memorie van toelichting vermeldt, dat bij de uitwerking van de ministeriële regeling niet uitsluitend wordt gekeken naar het belang van de volksgezondheid, maar ook naar de actuele stand van de epidemie, wetenschappelijke inzichten over de bestrijding daarvan en de maatschappelijke en economische effecten (§ 3.5.1.1). Wel pleiten wij ervoor om deze afwegingskaders ook op te nemen in het wetsvoorstel zelf, zodat ondernemers niet de memorie van toelichting behoeven te raadplegen om te weten wat zij van de wetgever mogen verwachten.

In de tweede plaats is een aantal grondslagen voor een ministeriële regeling zo ruim verwoord, dat parlementaire controle nauwelijks mogelijk is. Als voorbeeld noemen wij artikel 58j, waarin is bepaald dat per gemeente bij ministeriële regels kunnen worden gesteld over de bezettingsgraad van de plaatsen waar in die gemeente tegen betaling verblijf wordt geboden aan niet-ingezetenen. Deze bevoegdheid zou ten minste moeten worden gebonden aan de voorwaarde, dat de Minister aantoont, dat die regeling bijdraagt aan de volksgezondheid *in die gemeente*. Op grond van welk criterium wordt er bepaald of een hotel, camping, vakantiepark of ander verblijf (valt Airbnb hier ook onder?) een stop moet zetten op het ontvangen van nieuwe gasten? Op basis waarvan wordt bepaald voor welke periode dit geldt? Kan er bezwaar worden aangetekend tegen regels over de bezettingsgraad en worden ondernemers gecompenseerd voor gemiste inkomsten door dit ingrijpen? Is ook nagedacht over een mogelijk waterbedeffect, omdat een maximale bezettingsgraad in de ene gemeente ertoe kan leiden, dat bezoekers van die gemeente verblijf zullen zoeken in een nabuurgemeente? In dat geval worden de ondernemers in de eerste gemeente gedupeerd, terwijl de volksgezondheid er niet mee wordt gediend.

In de derde plaats pleiten wij ervoor om de vrijstellingen zo generiek mogelijk te formuleren, zodat ondernemers slechts bij wijze van uitzondering een bijzondere vrijstelling behoeven te hebben (art. 58f lid 5). Een voorbeeld zou zijn vrijstelling in het geval er bij een kassa een kuchscherf is geplaatst. Het is dan niet relevant of die kassa staat in een supermarkt, een kapperszaak of een clubhuis.

In de vierde plaats vragen wij aandacht voor het feit, dat de contactberoepen in de noodverordeningen uitdrukkelijk worden genoemd, terwijl die in het wetsvoorstel niet zijn opgenomen in artikel 58f lid 3, maar bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen. Dat leidt tot onzekerheid bij de beoefenaren van contactberoepen.

Ook stellen wij voor om medewerkers van de particuliere beveiliging, zoals bedoeld in de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, op te nemen in artikel 58f lid 3. Particuliere beveiligers zullen immers, net als medewerkers van politie, brandweer en zorg, door hun werk in de situatie kunnen komen, dat er onvoldoende afstand in acht kan worden genomen.

Groepsvorming

Bij ministeriële regeling kunnen plaatsen worden aangewezen, waar het niet is toegestaan zich in groepsverband op te houden met meer dan een bij die regeling vast te stellen aantal personen (art. 58g). Onduidelijk is echter wat onder een groep wordt verstaan. Volgens de memorie van toelichting gaat het om *'een aantal min of meer bijeen horende personen, waarbij sprake is van een zekere samenhang of omstandigheid waardoor die mensen bij elkaar zijn'* (§ 3.5.1.2).

Vanwege dit soort onduidelijke bepalingen zijn in de praktijk onder de noodverordeningen bezoekers die een supermarkt verlieten door een boa als groep aangemerkt, omdat ze – volgens de boa - niet meteen huns weegs gingen.

Ook in dit verband pleiten wij ervoor om de ministeriële regeling zo generiek mogelijk te formuleren, zodat ondernemers slechts bij wijze van uitzondering een ontheffing behoeven te vragen (art. 58e lid 2 onder a).

Voorkom overlap

De noodverordeningen roepen in de praktijk veel vragen op als bepaalde activiteiten onder meer dan één artikel vallen. Het wetsvoorstel leidt tot soortgelijke vragen. Zo meldt de memorie van toelichting, dat enige overlap mogelijk is tussen de artikelen 58h (Openstelling publieke plaatsen) en 58i (Evenementen). Ook kan voor een bepaalde publieke plaats tegelijkertijd een openstelling voor een maximum aantal bezoekers (op grond van art. 58h) en een verbod tot groepsvorming (op grond van art. 58g) gelden. Dat kan leiden tot verwarring bij de betreffende ondernemer, verwarring die kan worden voorkomen als hij of zij zich slechts hoeft te bekommeren om één, duidelijk op zijn of haar onderneming toegesneden verbod of gebod.

Gelijke monniken, gelijke kappen

Wij pleiten ervoor om gelijke gevallen waar mogelijk gelijk te behandelen. Onder de noodverordeningen is dat niet altijd het geval of niet duidelijk voor ondernemers. Een markt mag open, een beurs niet. Een trein mag meer passagiers met mondkapjes bevatten dan een touringcar. Op een camping moet de gast een eigen toilet hebben, in een restaurant – uiteraard - niet.

Arbeidsomstandigheden

In dat verband wijzen wij nog op de voorgestelde wijziging van artikel 28 van de Arbowet, waardoor de Inspectie SZW een bedrijf kan stilleggen in verband met covid-19 op basis van de stand van de techniek en wetenschap. Dit is te breed geformuleerd. Wij pleiten ervoor, dat deze bevoegdheid alleen geldt als een bedrijf zich met opzet niet aan het protocol houdt. Als opzet niet aannemelijk is, moet een ondernemer de gelegenheid worden geboden alsnog aan het protocol te voldoen.

Voorts zien wij in het wetsvoorstel graag de mogelijkheid opgenomen om medewerkers te kunnen verplichten zich te laten testen om het risico op besmetting van collega's en klanten te beperken.

Zorg voor stabiele wetgeving

Juist in een periode van crisis is het voor bedrijven van groot belang, dat wetgeving zo stabiel mogelijk is. Bedrijven krijgen nu echter te maken met steeds veranderende noodverordeningen, naast de 'reguliere' veranderingen van wetgeving. Het zou de stabiliteit bevorderen als de uitvoeringswetgeving op basis van het wetsvoorstel niet onverwacht wordt veranderd en dat daarnaast voor de reguliere wetgeving vaste verandermomenten worden aangehouden.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, en de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'G. Dolsma', written over a horizontal line.

mw. G. Dolsma
Plaatsvervangend directeur Beleid