



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)
Mw. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 maart 2021
Kenmerk
TRE/U202100213
Telefoon
[REDACTED]
Bijlage(n)
1

Onderwerp
Consultatie wijziging Tijdelijke wet maatregelen covid-19
quarantaineplicht voor alle inreizigers

Geachte mevrouw Ollongren,

Veel dank voor de mogelijkheid om te reageren op de wetswijziging van de wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19.

Het kabinet is van mening dat bij de groep van inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden de te lage nalevingsbereidheid van het dringende quarantaineadvies het gevaar voor de volksgezondheid als gevolg van de potentiële import en verspreiding van – met name nieuwe varianten van – het virus in Nederland onvoldoende wordt onderkend. Nu 'zachte drang' tot op heden niet voldoende effectief is gebleken, acht het kabinet het nodig om het tot op heden geldende dringende quarantaineadvies om te zetten in een wettelijke verplichting. Deze maatregel wordt gecombineerd met de uitbreiding van de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testverklaring voor reizigers voor wie dat nu nog niet geldt.

Conclusie

De VNG kan zich in principe vinden in een verscherping van het beleid omdat adviezen in de regel niet altijd worden opgevolgd. Indien een wettelijke verplichting wordt opgelegd, is de verwachting gerechtvaardigd dat de naleving van maatregelen verbetert. De VNG constateert echter op basis van de quick scan uitvoering (zie bijlage) dat de quarantaineplicht op basis van de huidige wetstekst niet uitvoerbaar is.

De VNG kan slechts akkoord gaan met dit wetsvoorstel indien:

- voor de obstakels bij de handhaving een oplossing is gevonden die voor alle partijen acceptabel is en het volstrekt helder is wat de praktische uitvoeringsconsequenties zijn voor gemeenten;
- de last onder dwangsom wordt vervangen door het instrument van de boete. Indien de minister persisteert in zijn voorstel om een last onder dwangsom op te leggen, dan zijn vòòr de inwerkingtreding duidelijke en harde afspraken noodzakelijk over financiële compensatie voor gemeenten.

Last onder dwangsom

Ingeval van niet-naleving van de plicht tot thuisquarantaine wil het kabinet dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen. Wij nemen aan dat deze bevoegdheid komt te liggen bij de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene zijn woon- of verblijfplaats heeft. Met deze herstelsanctie kan worden bewerkstelligd dat de betrokkene alsnog in thuisquarantaine gaat, omdat hij anders een dwangsom verbeurt.

De VNG maakt zich zorgen over deze regeling waarmee opnieuw een bevoegdheid bij de burgemeester wordt neergelegd. De gevolgen voor gemeenten zijn immers groot. Toezichhouders moeten langs huizen van personen die zich mogelijk schuldig maken aan schending van de quarantaineplicht. Bovendien levert het systeem van het opleggen van een last onder dwangsom naar verwachting extra administratieve handelingen op voor gemeentebesturen, zoals het beheren van de signalen van de GGD, het opleggen van beschikkingen en bestuurlijke sancties. Daarnaast zal de werklast voor de juridische en administratieve afdelingen toenemen vanwege de weging die bij de burgemeester ligt op het al dan niet handhaven van meldingen. Vanwege de gekozen route verliest het OM haar controlerende taak en komt in geval van een verzoekschrift de verantwoordelijkheid voor een eerlijke rechtsgang bij de gemeente te liggen. In alle gevallen is het de verwachting dat controleren aan de voordeur de agressieve houding van burgers richting de gemeentelijke overheid bevordert, omdat er een extra controlemechanisme wordt geïntroduceerd.

Bovendien kan dit wetsvoorstel alleen uitgevoerd worden als controle plaatsvindt op basis van een steekproef. Het is onuitvoerbaar voor gemeenten om elke melding over elke inreiziger te controleren. Dat werkt echter willekeurig in de hand, met alle juridische gevolgen van dien.

Gemeenten kunnen en willen alleen op deze manier handhaven op het moment dat er een landelijk duidelijk afgestemde lijn komt over onder welke voorwaarden een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Alleen bij een eenduidige lijn kan een bestuursorgaan de bewijslast tegen een eventuele overtreder rond krijgen. Het moet bijvoorbeeld volstrekt duidelijk zijn wat de lijn is als een mogelijke overtreder na twee keer aanbellen de deur weigert open te doen of indien iemand na drie keer bellen zijn of haar (mobiele) telefoon niet opneemt. Veel gemeenten geven overigens nu al aan het quarantaineverbod niet te gaan handhaven vanwege de onuitvoerbaarheid, maar ook omdat ze de verantwoordelijkheid niet op zich durven nemen (zoals uit angst voor slepende procedures of vanwege enorme druk op de toch al beperkte capaciteit).

Als een toezichthouder constateert dat een reiziger zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan de burgemeester handhavend optreden door middel van een last onder dwangsom. De last onder dwangsom betreft een herstelsanctie of reparatoire sanctie. Bij toepassing van de bevoegdheid wordt de betrokkene gelast om binnen een bepaalde termijn alsnog in thuisquarantaine te gaan. De betrokkene heeft dus de gelegenheid om zich alsnog aan de

quarantaineplicht te gaan houden. Pas als de betrokkene dat nog steeds niet doet, is hij gehouden tot betaling van een vooraf vastgestelde geldsom. De burgemeester bepaalt de hoogte van het bedrag. Deze moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde wering van de dwangsom, zo staat in artikel 5:32b, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht. In de last kan worden bepaald dat de betrokkene het bedrag verbeurt voor elke dag dat de overtreding voortduurt.

In het wetsvoorstel stelt u dat indien een betrokkene bij niet-naleving van de quarantaineplicht direct een boete opgelegd zou krijgen, dat mogelijk de prikkel weg zou halen om alsnog in thuisquarantaine te gaan. Over deze redenering kunnen we van mening verschillen, maar in het Veiligheidsberaad op maandag 1 maart jongstleden gaf de minister aan dat het wel degelijk mogelijk wordt om het instrument van de boete te gebruiken. Dat zou betekenen dat ook de politie bevoegd is tot handhaving: als burgemeesters de handhaving toch op zich zouden moeten nemen heeft een gezamenlijke inspanning van politie en gemeenten in dit verband de sterke voorkeur van de VNG.


Periode tussen melding en handhaving

Voorts wijst de VNG op een praktisch probleem. Door de relatief korte quarantainetijd en de relatief lange doorlooptijd tussen melding en handhaving is er slechts een kort tijdsframe waarbinnen een melding relevant is. Alleen meldingen die op de eerste of tweede dag van de quarantaine of na een positieve test binnenkomen bij de gemeente kunnen in de praktijk worden gehandhaafd.

Financiële gevolgen

Een nieuwe bevoegdheid brengt ook extra financiële lasten voor gemeenten met zich mee. In eerste instantie zullen deze wellicht beperkt blijven, maar als het dringend advies om niet te reizen vervalt, zullen op termijn veel meer mensen op reis gaan. Het aantal mensen dat gecontroleerd kan worden, neemt daardoor navenant toe. Dit legt wederom een extra druk op het handhavingsapparaat van gemeenten. De VNG gaat uit van een reële financiële compensatie voor deze maatregel die opnieuw gevolgen heeft voor gemeenten.

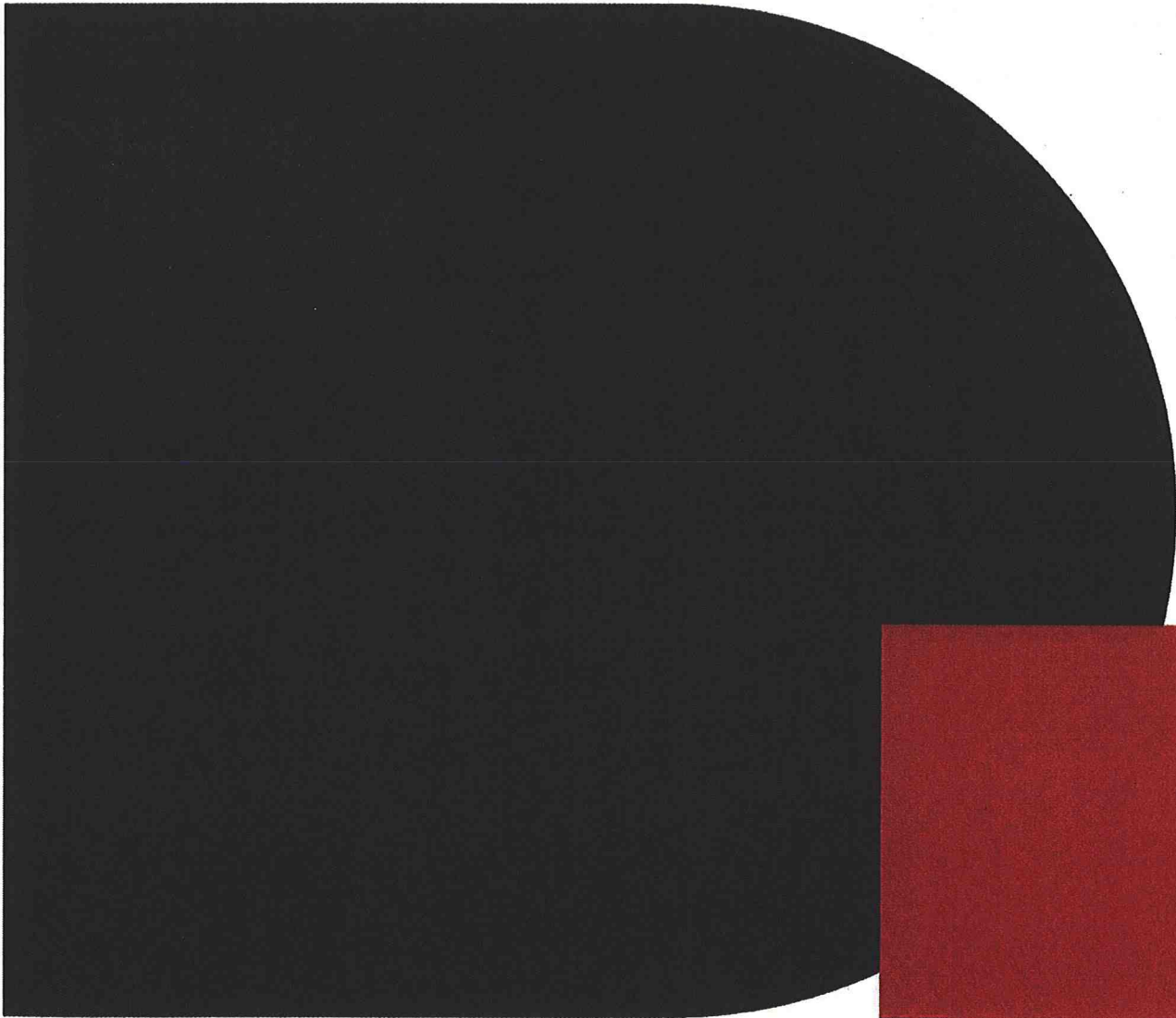
Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten


Plaatsvervangend algemeen directeur



Handhaving quarantaineplicht inreizigers

Eindrapport quickscan uitvoerbaarheid





© VNG Realisatie, Den Haag, maart 2021

Samenvatting

In de periode van 1 tot en met 12 maart 2021 heeft VNG Realisatie een quickscan uitgevoerd op het wetsvoorstel van het Ministerie van VWS om quarantaine voor inreizigers uit hoog-risicogebieden verplicht te stellen. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een belangrijke rol in de handhaving van de maatregel.

Hoofdconclusie: handhaving door gemeenten is niet uitvoerbaar

De hoofdconclusie van deze quickscan is dat de handhaving door gemeenten, zoals deze in het wetsvoorstel beschreven is, niet uitvoerbaar is. Bovendien zien gemeenten risico's aan het invoeren van deze wet voor het draagvlak en de uitlegbaarheid, waardoor de uitvoering van 'toezicht op straat' ook op andere onderdelen mogelijk negatief beïnvloed wordt.

Deze hoofdconclusie wordt in deze rapportage nader onderbouwd voor de verschillende fasen in het proces waarin gemeenten een rol hebben.

Korte toelichting op quarantaineplicht

Als inreizigers uit hoog-risicogebieden naar Nederland komen, dan moeten zij over een negatief testbewijs en een quarantaineverklaring beschikken. Op basis van deze quarantaineverklaring kunnen zij nagebeld worden door een belteam. Als het belteam concludeert dat het waarschijnlijk is dat de inreiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt, dan gaat dit signaal naar de gemeente. Hoe dit proces er in praktijk precies uit komt te zien moet nog nader uitgewerkt worden. In deze rapportage richten we ons op het deel van de de uitvoering dat bij gemeenten plaatsvindt, vanaf het moment dat zij het signaal van het belteam ontvangen.

1. Lage prioriteit bij afweging om over te gaan tot controle

Gemeenten mogen zelf de afweging maken of zij op basis van de signalen die zij van het belteam ontvangen overgaan tot controle door de gemeentelijke toezichthouder. De verwachting is dat gemeenten hieraan in de praktijk een lage prioriteit geven. Hiervoor zijn verschillende redenen:

Capaciteit

Gemeenten moeten vanwege de beperkte handhavingscapaciteit nu al prioriteren op de inzet van toezichthouders. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan handhavingstaken die direct betrekking hebben op de openbare orde (zoals demonstraties en samenscholingen) boven het controleren op individuele naleving van maatregelen.

Besmettingsrisico en effectiviteit

Ook vormen inreizigers niet de groep met het grootste risico op besmettingen. Het gaat hierbij om individuen die (ondanks een negatief testresultaat van kort voor inreis) *mogelijk* besmet zijn, in relatie tot anderen waarop een quarantaine-advies rust, zoals de positief getesten. Daarnaast verwachten gemeenten ook een beperkt effect van de plicht en de handhaving hierop.

Uitlegbaarheid en draagvlak

Tenslotte zien gemeenten de maatregel als moeilijk uitlegbaar aan inwoners. Het strikte en repressieve karakter van de maatregel staat in contrast tot de positieve en ondersteunende benadering die gemeenten kiezen. Controle door de gemeentelijke toezichthouder 'aan de voordeur' kan door inwoners bovendien als intimiderend of als inbreuk op de privacy ervaren worden. Gemeenten vrezen dat de maatregel een negatief effect zal hebben op het draagvlak voor het bredere pakket van coronamaatregelen. Ook dit is iets waar gemeentelijke toezichthouders in de dagelijkse praktijk hinder van ondervinden.

Willekeur

Ook kan de maatregel de (juridische) vraag oproepen of er geen sprake is van willekeur. Dit komt op verschillende momenten in het proces aan bod:

- Inreizigers die *potentieel* besmet zijn vallen onder de quarantaineplicht, terwijl positief geteste inwoners slechts het advies krijgen om in quarantaine te gaan;
- De wijze van controle op het hebben van een quarantaineformulier verschilt per vervoersmiddel (bedrijfsmatig vervoer en privévervoer);
- Bij het belteam wordt geprioriteerd op basis van criteria (bijvoorbeeld land van herkomst) om te bepalen wie nagebeld wordt;
- Door de burgemeester wordt geprioriteerd op basis van criteria, om te bepalen of controle door de gemeentelijke toezichthouder plaatsvindt.

Met dit voorstel ontstaat een groot verschil in aanpak van verschillende doelgroepen die in quarantaine moeten. Zo krijgt de inreiziger straks een toezichthouder aan de deur aan wie hij zich moet legitimeren en uitleg moet geven over de naleving van de plicht. De buurman die die positief getest is krijgt op hetzelfde moment hulp van een quarantainecoach en boodschappenservice.

Ook kan de situatie zich voordoen dat een inreiziger met een mogelijke besmetting (het laatste testresultaat voor inreis was negatief) aanvankelijk valt onder de quarantaineplicht met het risico op een last onder dwangsom terwijl hij bij een positief testresultaat na 5 dagen (en daarmee dus een zekere besmetting) overgaat naar het regime van een quarantaine-advies waarbij geen sanctie staat op het niet naleven van de quarantaine en hij een beroep kan doen op ondersteuning vanuit de gemeente in de vorm van een quarantainecoach of boodschappenservice.

2. Veel onduidelijkheden bij uitvoering controle door toezichthouder

Als de burgemeester er desondanks voor kiest om prioriteit te geven aan de handhaving van de quarantaineplicht voor inreizigers, dan blijkt de controle van de naleving van de quarantaineplicht door de gemeentelijke toezichthouder in de praktijk moeilijk uitvoerbaar.

Mogelijkheden en bevoegdheden

Toezichthouders kunnen bij de controle 'aan de voordeur' verschillende situaties tegenkomen. In deze quickscan zijn enkele van deze situaties beschreven. Er is veel onduidelijkheid over de mogelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders in de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Aangezien het hier gaat om een controle aan de voordeur, waarbij het ook nog eens gaat

om de gezondheidssituatie van inwoners, is dit een gevoelig onderwerp waarbij duidelijkheid over de juridische randvoorwaarden cruciaal is.

Bewijslast

Om over te gaan tot handhaving door middel van een (voornemen tot een) last onder dwangsom, moet de toezichthouder een overtreding van de quarantaineplicht constateren. Dit kan feitelijk alleen als de toezichthouder de inreiziger op straat ziet lopen ("betrapping op heterdaad"). De kans hierop is zeer klein en berust hooguit op toeval. In de overige situaties hebben gemeenten grote twijfels of er voldoende juridische basis is om een last onder dwangsom op te leggen. Aangezien het hier om een nieuwe situatie gaat, waarvoor nog geen jurisprudentie bestaat, zullen gemeenten hier terughoudend mee omgaan.

Privacy

Volgens het wetsvoorstel wordt informatie over inreizigers uitgewisseld tussen verschillende partijen. Het gaat hierbij deels om overheidspartijen, maar ook om private partijen zoals vervoerders. Onduidelijk is of hierbij ook sprake is van de uitwisseling van medische gegevens en of hierbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt wordt van het BSN. Ook moeten toezichthouders mogelijk controleren of er sprake is van een negatieve testuitslag, omdat er sprake is van een medisch gegeven is de vraag of dat mag. Om hierover uitsluitsel te krijgen is een wetgevings-DPIA nodig. Daarnaast zullen gemeenten ook een gemeentelijke DPIA uit moeten voeren, waarbij de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) mogelijk kan ondersteunen.

Tijdsinvestering toezicht is hoog

De controle zal in praktijk waarschijnlijk (zeker in het begin) door twee toezichthouders worden gedaan. De tijdsbesteding bestaat uit het eerste huisbezoek, met mogelijk één of eerdere hercontroles, tot en met (in geval van handhaving) het opleggen van de last onder dwangsom. Hiervoor komt de geschatte tijdsbesteding per inreiziger op 10 tot 20 uur totaal. Dit is, zeker gezien de beperkte capaciteit bij gemeenten, een forse tijdsinvestering. De controle op de naleving van de last onder dwangsom en het opstellen van verbeuringsbesluiten bij (herhaalde) overtreding is hierin nog niet meegenomen.

Voorbeeld van een situatie: bij aanbellen door toezichthouder wordt er opengedaan. Toezichthouder vraagt om legitimatie maar persoon (inreiziger of ander) zegt niet te willen meewerken en doet de deur dicht. Toezichthouder heeft geen bevoegdheid tot binnen treden. Er is geen constatering gedaan dat iemand zich niet aan de quarantaineplicht houdt.

3. Grote juridische risico's bij handhaving met last onder dwangsom

Als er desondanks op basis van de controle door de gemeentelijke toezichthouder geconstateerd wordt dat de inreiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt, dan kan de gemeente overgaan tot handhaving door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Ook deze handhaving is om verschillende redenen zeer moeilijk uitvoerbaar.

Last onder dwangsom kent mogelijk lange doorlooptijd

Ten eerste is de doorlooptijd van gehele traject waarschijnlijk in veel gevallen te lang. Om te komen tot het daadwerkelijk opleggen en verbeuren van dwangsommen moeten verschillende stappen

worden doorlopen. Na de constatering van de toezichthouder dat de inreiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt, volgt eerst een voornemen tot last onder dwangsom. Hierbij krijgt de inreiziger de gelegenheid zijn zienswijze te geven. Na beoordeling van de zienswijze kan vervolgens de last onder dwangsom worden opgelegd of kan worden afgezien van het opleggen van een last onder dwangsom. Als daarna door de toezichthouder opnieuw wordt geconstateerd dat de inreiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt, kan (per keer of per dag) een dwangsom worden verbeurd. De kans dat dit hele traject doorlopen wordt binnen de termijn van de quarantaineplicht (maximaal 10 dagen, bij een negatieve testuitslag na 5 dagen mogelijk minder), is klein.

Controle op naleving last onder dwangsom

Als de last onder dwangsom is opgelegd, moet de toezichthouder opnieuw controleren of deze wordt nageleefd. Als de toezichthouder constateert dat de inreiziger zich niet aan de last (quarantaineplicht) houdt, dan verbeurt de inreiziger voor iedere geconstateerde situatie de dwangsom. Hiermee ontstaat de verplichting op het bedrag van de dwangsom te betalen. Dit betekent dat er duidelijk bewijs moet zijn van de overtreding van de quarantaineplicht. Hiervoor geldt net als voor de eerste constatering, dat het in de praktijk vrijwel onmogelijk is om na te gaan of iemand zich aan de last houdt.

Risico op bezwaar en beroep

De inreiziger kan op verschillende momenten in het proces bezwaar en beroep aantekenen. Als dit gebeurt, dan is het niet mogelijk om de procedure binnen de quarantainetermijn van maximaal 10 dagen af te ronden. Gemeenten betwijfelen ook of de last onder dwangsom in het kader van dit wetsvoorstel in geval van bezwaar en beroep juridisch standhoudt. Ook is er twijfel of de last onder dwangsom het juiste middel is hiervoor.

Tijdsinvestering handhaving is in potentie niet in verhouding

Het handhavingstraject zelf vraagt een forse tijdsinvestering aangezien de toezichthouder (in tweetallen) na constatering van de eerste overtreding en het opleggen van de last onder dwangsom opnieuw controleren of de inreiziger zich aan de quarantaineplicht houdt. Maar ook het administratieve onderdeel dat hierbij hoort zoals het opstellen van het voornemen, de beoordeling van de zienswijze en het opstellen van de last onder dwangsom en het opstellen van verbeuringsbesluiten vraagt veel capaciteit van een juridisch/administratief medewerker. Als het vervolgens tot bezwaar en beroep komt, dan wordt extra inzet van de juridische afdeling gevraagd. Juridische procedures kunnen ook een lange doorlooptijd hebben, ruim tot na het verstrijken van de quarantaineperiode. Gemeenten schatten hierbij bovendien in dat de kans op een uitkomst in het voordeel van de gemeente afneemt, naarmate de juridische procedure langer duurt.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdconclusie: handhaving door gemeenten is niet uitvoerbaar	2
Korte toelichting op quarantaineplicht.....	2
1. Lage prioriteit bij afweging om over te gaan tot controle	2
2. Veel onduidelijkheden bij uitvoering controle door toezichthouder.....	3
3. Grote juridische risico's bij handhaving met last onder dwangsom	4
1. Inleiding.....	8
1.1. Achtergrond	8
1.2. Vraagstelling	8
1.3. Aanpak & methodologie.....	8
1.4. Leeswijzer.....	9
2. Thuisquarantaine van inreizigers	10
2.1. Huidige situatie	10
2.2. Toekomstige situatie.....	10
3. Uitvoeringsconsequenties voor gemeenten	18
3.1. Afweging burgemeester om over te gaan tot controle	18
3.2. Controle door toezichthouder	19
3.3. Handhaving door middel van last onder dwangsom.....	22
4. Conclusies en aanbevelingen	26
4.1. Verandering in werkwijze gemeenten.....	26
4.2. Betekenis voor gemeentelijke organisatie	26
4.3. Toerusting voor doeltreffende uitvoering	28

4.4. Kosten en besparingen.....	28
4.5. Verwachte effecten.....	28
4.6. Implementatie en risico's en randvoorwaarden	29

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Volgens het kabinet is er "beperkt zicht" op reizigers die terugkeren uit risicogebieden. In haar 82e advies van 27 oktober 2020 heeft het OMT aangegeven dat quarantaine adviezen na terugkomst van een reis naar een 'code oranjeland' slechts door een kwart (27%) van de reizigers werd nageleefd. Het kabinet wil daarom een quarantaineplicht invoeren voor inreizigers vanuit risicogebieden. Het doel van een quarantaineplicht voor deze personen is niet alleen om verspreiding van virusbesmetting in algemene zin te voorkomen, maar vooral ook om tegen te gaan dat mutatievarianten van het coronavirus in Nederland worden geïntroduceerd.

De verantwoordelijkheid voor de handhaving van deze quarantaineplicht zou mogelijk bij gemeenten komen te liggen.

Vanwege de behoorlijke naleving van vrijwillige thuisisolatie door positief getesten én een verwacht negatief effect van een quarantaineplicht op de algemene testbereidheid, achten bewindslieden het vooralsnog niet voor de hand liggend om een quarantaineverplichting mogelijk te maken voor positief getesten.

1.2. Vraagstelling

De quickscan moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de nieuwe regeling op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de quickscan aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de nieuwe regeling bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Aanpak & methodologie

De quickscan is uitgevoerd in de periode van 1 tot en met 12 maart 2021. Gezien de korte doorlooptijd is niet het volledige plan van aanpak gevolgd zoals dat gebruikelijk is bij impactanalyses. Voor deze quickscan zijn de volgende stappen gezet:

- Analyse van beschikbare documenten met betrekking tot de voorgenomen maatregel;
- Gesprekken met inhoudelijke experts vanuit VNG en VNG Realisatie op het gebied van handhaving, juridische zaken en gegevensbescherming en privacy;
- Gesprekken met enkele medewerkers van gemeenten;
- Bespreking van eerste bevindingen met de Adviesgroep van gemeenten die met de VNG meedenkt over uitvoeringsconsequenties van coronamaatregelen.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de toekomstige situatie met betrekking tot de regelgeving voor thuisquarantaine van inreizigers. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de impact en effecten van de wijziging van de regelgeving. In hoofdstuk 4 tot slot worden de conclusies en aanbevelingen opgenomen en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2. Thuisquarantaine van inreizigers

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 2.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 2.2) met betrekking tot thuisquarantaine van inreizigers.

2.1. Huidige situatie

In de huidige situatie bestaat er een inreisverbod voor niet-essentiële reizen uit bepaalde derde landen naar de Europese Unie. Voor niet-noodzakelijke reizen vanuit en naar hoog-risicogebieden geldt een negatief reisadvies. Reizigers uit hoog-risicogebieden krijgen momenteel het dringende advies om bij binnenkomst in Nederland in thuisquarantaine te gaan. Dit advies is in de huidige situatie vrijblijvend en er vindt geen registratie plaats van de personen voor wie het advies geldt.

Inreizigers die met bedrijfsmatig personenvervoer uit hoog-risicogebieden naar Nederland reizen hebben in de huidige situatie al de verplichting om bij inreis over een negatieve testverklaring te beschikken. Reizigers per vliegtuig of boot hebben een dubbele testverplichting, want zij moeten ook een negatieve uitslag van een antigeentest (sneltest) hebben. Inreizigers die met privévervoer naar Nederland komen hoeven niet over een negatieve testverklaring te beschikken.

De naleving van het advies om bij binnenkomst in Nederland in thuisquarantaine te gaan, wordt momenteel slechts ten dele nageleefd. De Memorie van Toelichting wijst hierbij op het 82e advies van het OMT van 27 oktober 2020, waarin wordt vermeld dat quarantaine adviezen na terugkomst van een reis naar een 'code oranjeland' slechts door een kwart (27%) van de reizigers werd nageleefd. Het kabinet is van mening dat de nalevingsbereidheid toont dat 'zachte drang' onvoldoende effectief is geweest en wil daarom overgaan tot een verplichting van de thuisquarantaine voor inreizigers uit hoog-risicogebieden.

2.2. Toekomstige situatie

In de toekomstige situatie wordt de thuisquarantaine voor inreizigers uit hoog-risicogebieden verplicht gesteld. Gemeenten krijgen volgens het wetsvoorstel een rol bij de handhaving van deze verplichting. VWS gaat er in een eerste ruwe schatting vanuit dat het om gemiddeld 10 tot 20 mensen per week gaat waarop een handhavingsactie komt. In het begin zal mogelijk intensiever gehandhaafd worden en gaat het om 10 tot 100 mensen per week. De hoogte van deze cijfers zal in de praktijk echter afhangen van een aantal belangrijke variabelen:

- De prioritering die bij het belteam wordt gegeven aan het nabellen van inreizigers;
- De prioritering die bij gemeenten wordt gegeven aan het controleren op signalen vanuit het belteam;
- Piekmomenten, bijvoorbeeld in vakantieperiodes.

Hieronder worden de verschillende stappen in het toekomstige proces beschreven, met daarin ook de rol die gemeenten krijgen. Per stap worden ook enkele vragen of aandachtspunten beschreven die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid van de maatregel.

2.2.1. Negatieve test bij inreizen

Reizigers die vanuit hoog-risicogebieden Nederland in komen, zijn verplicht een negatieve testverklaring te hebben. Deze verplichting gold al voor inreizigers via bedrijfsmatig personenvervoer, maar wordt nu ook uitgebreid naar inreizigers via privévervoer.

Voor de inreis per vliegtuig, boot, bus of trein wordt in de wet ervan uitgegaan dat de vervoerder bij vertrek (inchecken) controleert of de inreiziger een negatieve test heeft. Hier is in dit geval dus sprake van een volledige controle.

Inreizigers via privévervoer moeten de negatieve testverklaring in geval van een controle kunnen tonen aan een toezichthouder. Deze controles vinden ad hoc plaats, dus hierbij is geen sprake van een volledige controle.

2.2.2. Quarantaineverklaring bij inreizen

Inreizigers moeten bij inreis beschikken over een quarantaineverklaring, waarmee de inreiziger aangeeft in thuisquarantaine te gaan en ook op welk adres dit zal zijn.

Op de quarantaineverklaring staat vermeld:

- datum van inreis
- het gebied waar hij heeft verbleven
- het adres waar hij in quarantaine zal gaan
- het telefoonnummer waarop hij te bereiken is
- voornemen om na 5 dagen een test te laten afnemen (met bewijs van afspraak?)
- identificatienummer (BSN of paspoortnummer)

Het is de bedoeling dat het quarantaineformulier zowel in papieren als digitale vorm beschikbaar komt.

Vragen en aandachtspunten:

- *Worden digitaal ingevulde quarantaineformulieren automatisch doorgestuurd naar het belteam?*
- *Wanneer en op welke wijze worden op papier ingevulde quarantaineformulieren doorgestuurd naar het belteam? Klopt het dat dit alleen gebeurt bij inname door een vervoerder of toezichthouder? Of wordt ervan uitgegaan dat inreizigers zelf (een kopie van) het quarantaineformulier opsturen, bijvoorbeeld naar de GGD?*

- *Is het de bedoeling c.q. wenselijk dat er een verschil ontstaat tussen de dekking van de controle op digitaal ingevulde formulieren en op papier ingevulde formulieren?*

Voor de inreis per vliegtuig, boot, bus of trein wordt in de wet ervan uitgegaan dat de vervoerder bij vertrek (inchecken) controleert of de inreiziger een formulier heeft. Zonder negatieve testuitslag en quarantaineverklaring worden reizigers geweigerd door de vervoerder. Reizigers kunnen mogelijk verplicht worden het quarantaineformulier aan de vervoerder (of in sommige gevallen aan de toezichthouder) af te geven. De vervoerder stuurt de verzamelde verklaringen naar de voorzitter van de Veiligheidsregio. Deze bepaalt op basis van prioritering door de Minister van VWS of de formulieren nagebond moeten worden. Zo niet, dan worden de formulieren vernietigd.

Vragen en aandachtspunten:

- *Waar hangt het vanaf of inreizigers verplicht worden het quarantaineformulier aan de vervoerder af te geven? Wat is het alternatief?*
- *In de concept Memorie van Toelichting gaat het in de selectie voor monitoring soms over een steekproef, soms over een prioritering en categorieën personen. Hoe en op basis waarvan wordt dit vastgesteld?*
- *Op welke wijze worden de quarantaineformulieren door de vervoerders naar de voorzitter van de Veiligheidsregio verstuurd? Gaat dit op papier of digitaal, wordt hier gebruik gemaakt van bepaalde systemen?*

Bij inreis met eigen vervoer wordt ad hoc mobiel gecontroleerd door een samenwerkingsverband van de Koninklijke Marechaussee, politie, Rijkswaterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Veiligheidsregio's. Inreizigers kunnen hierbij strafrechtelijk vervolgd worden (hechtenis of boete) indien zij niet over een negatieve test en quarantaineverklaring beschikken.

Vragen en aandachtspunten:

- *Wat gebeurt er bij een mobiele controle met de (papier) quarantaineformulieren van inreizigers die gecontroleerd worden? Worden deze ingenomen en verstuurd naar het belteam?*
- *Hoe kan een inreiziger na inname van het quarantaineformulier bij een eventuele volgende controle aantonen dat hij een quarantaineformulier heeft ingevuld?*
- *Inreizigers uit hoog-risicogebieden die bij een mobiele controle geen quarantaineformulier hebben, vallen nog steeds onder de quarantaineplicht. Worden hun gegevens door de toezichthouder doorgegeven aan het belteam?*
- *Is het de bedoeling c.q. wenselijk dat er een verschil ontstaat tussen de dekking van de controle op de ingevulde formulieren van de verschillende vervoersmodaliteiten?*

- *Is de juridische basis voor de gegevensuitwisseling tussen vervoerder, Veiligheidsregio, toezichthouder en belteam goed geregeld?*

2.2.3. Quarantaineplicht (thuis of elders)

Na aankomst in Nederland moet de inreiziger voor een periode van 10 dagen in quarantaine. De inreiziger kan zich vanaf dag 5 na aankomst opnieuw laten testen om de quarantaineduur te verkorten.

Niet testen na 5 dagen: Als de inreiziger ervoor kiest om geen test te doen, dan duurt de thuisquarantaine 10 dagen.

Testen na 5 dagen met een negatieve testuitslag: Als de test negatief is, vervalt de quarantaineplicht. De inreiziger moet de negatieve testuitslag bewaren gedurende de oorspronkelijke periode van de thuisquarantaine (dus 10 dagen), zodat hij deze ook op verzoek kan tonen aan een toezichthouder.

Testen na 5 dagen met een positieve testuitslag: Is de test positief, dan moet de inreiziger de volledige periode van 10 dagen in thuisquarantaine blijven. De inreiziger is dan ook in beeld bij de GGD, die zal het vervolgproces oppakken, vergelijkbaar als dat bij positief geteste inwoners.

Vragen en aandachtspunten:

- *De inreiziger mag de thuisquarantaine onderbreken om een test te laten afnemen. De inreiziger zal ook een bewijs van een testafspraak moeten kunnen tonen aan een toezichthouder, waaruit blijkt dat de inreiziger met een geldige reden de thuisquarantaine onderbreekt.*
- *De inreiziger zal een bewijs van een negatieve testuitslag moeten kunnen tonen aan een toezichthouder. Is dat er al?*
- *Deze negatieve testuitslag moet gekoppeld zijn aan de identiteit van de inreiziger: dit moet gecheckt kunnen worden door de GGD bij afname van de test, maar ook voor de toezichthouder zichtbaar zijn op de testuitslag. Gebeurt dit voldoende?*
- *Bij het tonen van een negatieve testuitslag gaat het om een medisch gegeven. Mag de toezichthouder hierom vragen?*
- *Wordt de negatieve testuitslag ook doorgegeven aan het belteam (zodat zij niet meer hoeven te bellen) en/of aan de gemeente (zodat zij geen toezichthouder meer langs hoeven te sturen)?*
- *Zijn er andere uitzonderingssituaties waarvoor een inreiziger zijn thuisquarantaine mag onderbreken? Bijvoorbeeld bezoek aan huisarts of apotheek, het uitlaten van de hond, het doen van boodschappen, etc? Als dit het geval is, dan bemoeilijkt dit de controle op de naleving, omdat dit betekent dat een toezichthouder niet alleen moet aantonen dat iemand niet op het aangegeven adres is, maar ook dat dit zonder geldige reden is.*

2.2.4. Nabellen door belteam tijdens quarantaine

Quarantaineformulieren van inreizigers die door vervoerders zijn ingenomen, worden afgegeven aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Onduidelijk is of dit ook geldt voor formulieren die bij mobiele controles zijn ingenomen bij inreizigers die met privévervoer reizen. De Minister van VWS geeft aan de voorzitter van de veiligheidsregio door van welke categorieën van personen hij de verklaringen doorgeleid wil hebben naar het belteam. De overige formulieren worden vernietigd.

Het belteam, dat onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS opereert, belt naar de betreffende inreiziger met als primaire doel om de naleving van de quarantaineplicht te stimuleren en om reizigers desgewenst nadere informatie te verstrekken over de quarantaineplicht en eventuele mogelijkheden voor ondersteuning. De medewerkers van het belteam zijn geen toezichhouders.

Het belteam kan de toezichthouder bij de gemeente inschakelen wanneer uit het telefoongesprek blijkt dat de niet-naleving van de quarantaineplicht zeer waarschijnlijk is. Dit kan bijvoorbeeld zijn als:

- de reiziger zelf aangeeft zich niet aan de quarantaineplicht te (willen) houden;
- vanwege het aanwezige achtergrondgeluid aannemelijk is dat de inreiziger zich niet aan de thuisquarantaine houdt;
- de reiziger ondanks meerdere belpogingen zijn telefoon niet opneemt.

De gemeentelijk toezichthouder kan ook een signaal krijgen vanuit een melding van een derde of bijvoorbeeld via social media.

Vragen en aandachtspunten:

- *Waar wordt het belteam gepositioneerd? Is dit bij de GGD of elders?*
- *Op welke wijze schakelt het belteam de toezichthouder bij de gemeente in? Gebeurt dat telefonisch, per mail of anderszins?*
- *Is de juridische basis voor de gegevensuitwisseling tussen belteam en gemeente goed geregeld?*
- *Gaat het belteam ook actief onderzoek doen op social media? Heeft het belteam hier bevoegdheden voor?*
- *Hoe komt een melding van een derde of via social media bij de betreffende gemeente terecht? Wordt hierin van de gemeente ook een actieve rol verwacht?*

2.2.5. Opvolging gemeente – prioritering

Op basis van de melding kan de gemeente (als toezichthouder) besluiten om controle uit te voeren op de naleving van de quarantaineplicht. Bij deze afweging kunnen verschillende indicatoren een

rol spelen, bijvoorbeeld andere prioriteiten binnen de gemeente, de gedetailleerdheid van de melding en het tijdstip van de melding in relatie tot de resterende quarantainetermijn.

Vragen en aandachtspunten:

- *Kan de burgemeester er ook voor kiezen om, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek of andere prioriteiten, geen enkele opvolging te geven aan signalen van het belteam? Als dit het geval is, dan kan dit betekenen dat er in de praktijk geen uitvoering wordt gegeven aan toezicht en handhaving van het wetsvoorstel.*
- *Is het de bedoeling dat de gemeente een terugkoppeling geeft (bijvoorbeeld aan het belteam) over de opvolging van de signalen?*
- *Als burgemeesters verschillende afwegingen maken, leidt dit tot verschillen tussen gemeenten. Wordt dit als een probleem gezien (ook juridisch, in het licht van het mogelijke verwijt van willekeur)?*

2.2.6. Opvolging gemeente – controle

Als gekozen wordt voor controle, dan gaat de toezichthouder in de regel naar het opgegeven woon- of verblijfadres. Dit adres wordt aangeleverd door het belteam. De toezichthouder heeft voor zijn toezichthoudende taak de middelen die zijn geregeld in titel 5.2 van de Awb, zoals de bevoegdheid om inzage in het identiteitsbewijs te vorderen, de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen en de bevoegdheid om, zonder toestemming van de eigenaar, plaatsen te betreden. Die bevoegdheid strekt zich echter niet uit tot woningen.

Mocht de toezichthouder van de gemeente constateren dat de betreffende reiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt dan kan er handhavend worden opgetreden door middel van een last onder dwangsom. De constatering op basis waarvan een last onder dwangsom kan worden opgelegd valt uiteen in twee aspecten:

1) Enerzijds moet gemotiveerd worden dat de persoon onder de quarantaineplicht valt. Dit aspect moet nog verder uitgewerkt worden en hangt mede af van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het belteam en de wijze van registratie. Uitgangspunt is dat het quarantaineadres wordt aangeleverd door het belteam richting de toezichthouder.

2) Anderzijds moet geconstateerd worden dat de persoon zich niet aan de quarantaineplicht houdt. Dit moet ook uitgewerkt worden aan de hand van de verschillende denkbare varianten. In de Memorie van Toelichting wordt het voorbeeld gegeven dat bij niet opendoen de toezichthouder telefonisch contact opneemt en de persoon vraagt de deur open te doen. Indien de persoon dit niet zou kunnen omdat hij niet thuis is, zou duidelijk zijn dat de quarantaineplicht niet wordt nageleefd.

Als de toezichthouder constateert dat de reiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt kan een voornemen tot last onder dwangsom worden uitgereikt.

Vragen en aandachtspunten:

- *Een toezichthouder mag niet handhaven achter de voordeur. Hoe verhoudt zich dat met het vragen om een identiteitsbewijs aan de deur?*
- *Kan iemand weigeren zich te legitimeren aan de deur? Iemand bevindt zich in huis immers 'achter de voordeur'?*
- *Worden er criteria of eisen opgesteld hoe de toezichthouder kan constateren dat niet aan quarantaineplicht voldaan wordt? Bijvoorbeeld bij 2 keer niet opendoen?*
- *Hoeveel controles zouden er moeten plaats vinden om niet-naleving te constateren?*

2.2.7. Opvolging gemeente – handhaving

De burgemeester heeft de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen. Gelet op de beperkte duur van de quarantaine en het tijdsverloop dat onvermijdelijk is gemoeid met de controle en het opleggen van een last onder dwangsom is het van belang dat een controle in een vroeg stadium van de quarantaineplicht plaatsvindt en de last binnen afzienbare tijd na de controle wordt opgelegd. Hiervoor is het noodzakelijk dat het belteam in een vroeg stadium belt.

Als de gemeente een voornemen heeft om over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, dan krijgt de inreiziger eerst nog de gelegenheid zijn zienswijze te geven. Op basis van een beoordeling van deze zienswijze besluit de gemeente of er daadwerkelijk een last onder dwangsom wordt opgelegd. De gemeente neemt dan een formeel besluit tot opleggen van een last onder dwangsom. De last kan geformuleerd worden als de verplichting zich aan de quarantaineregels te houden. De last onder dwangsom betekent dat iedere keer (per tijdseenheid of per situatie) wanneer de betreffende persoon zich niet aan quarantaineregels houdt, hij een dwangsom verbeurt: de dwangsom moet dan daadwerkelijk betaald worden. In het last onder dwangsom besluit is ook het maximum aan te verbeuren dwangsommen vermeld.

Vragen en aandachtspunten:

- *Komt er een landelijke richtlijn voor de te hanteren termijn of is dit aan elke gemeente individueel?*
- *Wie gaat de modelbesluiten opstellen en wat houdt dit precies in?*
- *Is mondelinge zienswijze voldoende en is de toezichthouder bevoegd dit op de nemen?*
- *Is het mondelinge voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom voldoende of moet dit schriftelijk?*

- *Mag het last onder dwangsom besluit ook ter plekke worden opgesteld c.q. worden ingevuld op een voorbedrukt formulier, inclusief (beoordeling van) de zienswijze en vervolgens in persoon worden uitgereikt door de toezichthouder?*
- *Hoe moet na oplegging van last onder dwangsom worden nagegaan of de reiziger zich alsnog aan de quarantaineplicht houdt? Hoe verhoudt zich dat met de beperkte doorlooptijd?*
- *Wat is de verwachting ten aanzien van bezwaar en beroep? Zowel op de quarantaineplicht als op de handhaving door middel van een last onder dwangsom?*

3. Uitvoeringsconsequenties voor gemeenten

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de verschillende momenten waarop gemeenten een rol hebben: de verantwoordelijkheid van de burgemeester om te bepalen in hoeverre overgegaan wordt tot controle (paragraaf 3.1), de controle door de toezichthouder (paragraaf 3.2) en de handhaving door middel van de last onder dwangsom (paragraaf 3.3).

3.1. Afweging burgemeester om over te gaan tot controle

Het is straks aan de gemeenten zelf om af te wegen of en op welke manier er naar aanleiding van signalen van het belteam gehandhaafd gaat worden. Hierbij zijn met name onderstaande onderdelen zaken van belang voor gemeenten.

3.1.1. Capaciteit

Gemeenten geven aan dat capaciteit aan toezichthouders beperkt is. Met de corona-crisis zijn er naast het reguliere werk al veel extra handhavingstaken bij toezichthouders neergelegd. Gemeenten moeten hier elke dag afwegingen in maken. Handhavingstaken die direct betrekking hebben op de openbare orde (zoals demonstraties en samenscholingen) hebben hierbij de prioriteit ten opzichte van het controleren op individuele naleving op maatregelen.

3.1.2. Besmettingsrisico en kans op succesvolle handhaving

Ook vormen inreizigers niet de groep met het grootste risico op besmettingen. Het gaat hierbij om individuen die (ondanks een negatief testresultaat van kort voor inreis) *mogelijk* besmet zijn, in relatie tot anderen waarop een quarantaineadvies rust, zoals de positief getesten. Daarnaast verwachten gemeenten ook een beperkte kans op een succesvolle handhaving van de quarantaineplicht. Hier gaan we in de volgende paragrafen nader op in.

3.1.3. Uitlegbaarheid

Daarnaast maken gemeenten zich ook zorgen over de uitlegbaarheid van de maatregel. Veel gemeenten proberen inwoners juist op een positieve en ondersteunende wijze te benaderen als het gaat om de naleving van de coronamaatregelen. Het inzetten van quarantainecoaches of een boodschappenservice voor mensen in quarantaine zijn hiervan enkele voorbeelden. De huidige maatregel vraagt om een andere, veel striktere en repressievere benadering die hiermee in contrast staat. Daarmee wordt de aanpak van inreizigers ook wezenlijk anders dan van andere risicogroepen of positief getesten. Ook vrezen gemeenten dat controle aan de deur als intimiderend, of ook als inbreuk op de privacy, ervaren kan worden en mensen de maatregel als disproportioneel kunnen ervaren. Dit is voor de gemeente, en specifiek voor de toezichthouders die op straat aanwezig zijn, moeilijk uitlegbaar.

Daarbij is er op verschillende momenten risico op (de schijn van) willekeur in het proces:

- Inreizigers (waarbij slechts sprake is van een *mogelijke* besmetting is) vallen onder de quarantaineplicht, terwijl positief geteste inwoners (waarvan de besmetting is vastgesteld) slechts het advies tot quarantaine krijgen.
- De mate van controle is verschillend per vervoersmodaliteit: bij bedrijfsmatig vervoer kan strikter gecontroleerd worden dan bij privévervoer en is de kans op handhaving dus ook groter.
- Ook tussen gemeenten kunnen verschillen ontstaan. Gemeenten kunnen verschillende afwegingen maken in de prioritering die zij geven aan de handhaving, maar ook bijvoorbeeld in de hoogte van de dwangsom die opgelegd wordt.

3.1.4. Concluderend: naar verwachting lage prioriteit

Dit alles bij elkaar maakt dat gemeenten verwachten dat de handhaving van de quarantaineplicht voor reizigers weinig tot geen prioriteit zal krijgen.

Hierbij geven gemeenten ook nog aan dat ze zorgen hebben over mogelijke negatieve bijeffecten van de maatregel, zoals het afnemen van het draagvlak voor het totaal aan maatregelen en voor het uitvoerende werk van de 'toezichthouder op straat'.

3.2. Controle door toezichthouder

Indien een gemeente tot handhaving besluit zal dit door een bezoek aan het (tijdelijke) adres van de reiziger gebeuren, waarbij gecontroleerd wordt op de naleving van de quarantaineplicht. Dit wordt in praktijk uitgevoerd door de toezichthouder. Daarbij geven enkele gemeenten aan dat dit doorgaans in tweetallen zal zijn.

3.2.1. Doorlooptijd

Het bezoek aan het verblijfadres zal in een vroeg stadium van de quarantaineplicht moeten plaats vinden gezien het beperkte tijdsbestek van de quarantaine, maximaal 10 dagen en maar 5 dagen na een positieve test op dag 5. Hieronder geven we de stappen weer die bij het eerste deel van dit traject (tot aan eerste controle) worden doorlopen.

- Dag van terugkomst reiziger;
- Nabellen door belteam na ontvangst formulieren;
- Signaal naar gemeente van 'vermoeden niet houden aan quarantaineplicht';
- Afweging gemeente om over te gaan op handhaving;
- Controle door toezichthouder aan adres verblijfplaats.

Een belangrijke randvoorwaarde is dus dat de controle op het verblijfadres op dag 2, maar uiterlijk op dag 3 van de quarantaineplicht plaats kan vinden als we uitgaan van een quarantaine van 5 dagen. Ook omdat het doel primair is om reizigers ertoe te bewegen om (alsnog) in quarantaine te gaan.

3.2.2. Bewijslast in verschillende mogelijke situaties

Bij het controleren op het voldoen aan de quarantaineplicht zijn er verschillende mogelijke situaties die een toezichthouder kan aantreffen. Deze situaties kunnen worden uitgewerkt in een beslisboom, met als eerste stap 'er wordt wel/niet opengedaan'. Zonder hierin volledig te willen zijn geven we een aantal voorbeelden van mogelijke situaties, waarbij steeds de vraag is wanneer de toezichthouder voldoende grond heeft om over te gaan tot (het voornemen op) een last onder dwangsom of een verbeuring.

1. Terwijl de toezichthouder aan de deur staat of staat te posten, komt de inreiziger buiten aanlopen ('betrapping op heterdaad'). Hierbij constateert de toezichthouder de overtreding en kan gelijk overgegaan worden tot handhaving (zie hiervoor de volgende paragraaf).
2. De inreiziger doet open, zegt zich niet aan de quarantaineplicht te houden en dit ook niet te gaan doen (en heeft dit mogelijk ook al bij het belteam aangegeven). De vraag is of de toezichthouder op grond hiervan over kan gaan tot een (voornemen tot een) last onder dwangsom. Feitelijk is er immers geen overtreding geconstateerd.
3. De inreiziger doet open en laat een identificatiebewijs en een bewijs van een negatieve testuitslag zien, afgenomen minimaal 5 dagen na start van de thuisquarantaine. De quarantaineplicht is hiermee komen te vervallen, dus er is ook geen grond meer voor handhaving.
4. Iemand doet open, maar weigert mee te werken en doet de deur dicht. Is dat voldoende om over te gaan tot handhaving? Of moet de toezichthouder in dit geval de politie erbij halen om te mogen binnentreden of een binnentredingsmachtiging van de burgemeester regelen?
5. De inreiziger doet open, toont een identificatiebewijs en zegt zich aan de quarantaineplicht te houden. Moet de toezichthouder doorvragen waarom het belteam achtergrondgeluiden hoorde? Of dat burens de inreiziger op straat hebben gezien? Of is dit een voldoende constatering dat iemand zich aan de quarantaineplicht houdt en vervalt hiermee de grond voor handhaving?
6. De inreiziger doet open, zegt zich de eerste dagen niet aan de quarantaineplicht te hebben gehouden, maar dat vanaf nu wel te gaan doen. Neemt de toezichthouder hier genoeg mee of komt hij later terug om nogmaals te controleren?
7. Iemand doet meermaals niet open. Hoe vaak moet de toezichthouder controleren? Na hoeveel keer mag de toezichthouder overgaan tot handhaving? Of is niet opendoen onvoldoende bewijs van het niet houden aan de quarantaineplicht (iemand kan immers op bed liggen, onder de douche staan, de bel kan kapot zijn, iemand kan in de tuin zijn, iemand kan thuiswerken met een headset op, et cetera)?
8. Iemand anders doet open en zegt dat de inreiziger niet aan de deur kan komen. De toezichthouder krijgt geen toestemming om binnen te treden. Neemt de toezichthouder hier genoeg mee? Moet de toezichthouder nog een keer controleren?

De vragen bij deze scenario's geven aan dat ook gemeenten niet precies weten hoe het proces in praktijk zou kunnen lopen. Het constateren van het feit dat een reiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt kan op een aantal manieren, maar het is niet duidelijk welke van deze

opties uiteindelijk echt standhouden. Het vermoeden is dat er alleen sprake is van 'hard bewijs' dat iemand zich niet aan de quarantaineplicht als de inreiziger door de toezichthouder op straat 'op heterdaad betrap' wordt. De kans hierop is zeer klein en berust hooguit op toeval. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op dit juridische traject.

3.2.3. Controle op andere verblijfplaatsen

Specifiek aandachtspunt bij het controleren op de quarantaine is dat het in veel gevallen ook om inreizigers gaat die niet in Nederland wonen. Zij verblijven doorgaans op een andere verblijfplaats dan het eigen woonadres, zoals een hotel, een huisje op een vakantiepark of een tent of caravan op een camping. Zeker in aanloop naar de zomermaanden zou het kunnen dat vakanties in Nederland vanuit het buitenland weer vaker plaatsvinden. Gemeenten geven aan dat hier op dezelfde manier gehandeld zal worden als bij een woonadres, maar het is wel mogelijk dat er specifieke knelpunten zijn bij deze controles. De toezichthouder zal in deze gevallen bijvoorbeeld langs de receptie van het hotel, vakantiepark of de camping moeten om bij de verblijfplaats van de inreiziger te kunnen komen. Ook is de taal een aandachtspunt, zeker als het om handhaving gaat moeten inreizigers wel goed kunnen begrijpen wat er verwacht wordt en wat de consequenties zijn. In de praktijk kan dit tot extra belemmeringen bij de uitvoering leiden.

3.2.4. Privacy en gegevensuitwisseling

Bij de uitvoering van het wetsvoorstel worden gegevens uitgewisseld tussen verschillende partijen. Hierbij gaat het deels om uitwisseling tussen overheidspartijen (bijvoorbeeld van het belteam naar de gemeente), maar ook private partijen hebben hierin een rol (vervoerders die het quarantaineformulier innemen en naar het de voorzitter van de veiligheidsregio sturen). Mogelijk bevat het quarantaineformulier ook het BSN van de betrokkene. De informatie die via het quarantaineformulier gedeeld wordt gaat niet direct over de gezondheid van de betrokkene, maar heeft hier indirect wel mee te maken (de reden dat iemand een quarantaineformulier moet invullen heeft met een gezondheidsrisico te maken). Bovendien moet de gemeentelijke toezichthouder 'aan de deur' niet alleen om een identificatie vragen, maar mogelijk ook om een negatief testbewijs.

Al deze zaken vragen om een zorgvuldige beoordeling met het oog op privacy. De wetgever zal hiervoor nog een wetgevings-DPIA moeten uitvoeren. Daarnaast zullen gemeenten ook een gemeentelijke DPIA moeten uitvoeren, voor het deel van de uitvoering dat bij hen ligt. De Informatiebeveiligingsdienst (IBD) kan gemeenten hierbij mogelijk ondersteunen.

3.2.5. Verwachte tijdsinvestering

Vanwege de onduidelijkheden over de wijze van controle en de verscheidenheid aan situaties die de toezichthouder kan tegenkomen, is het lastig om een concrete inschatting te geven van de tijdsbesteding die de controle vraagt van een toezichthouder. Op basis van de gesprekken die voor deze quickscan gevoerd zijn, is een eerste inschatting dat een individuele toezichthouder per casus ongeveer 5 tot 10 uur bezig is met de controle. Dit is de tijdsbesteding vanaf het eerste huisbezoek, met mogelijk één of eerdere hercontroles, tot en met (in geval van handhaving) het opleggen van de last onder dwangsom. De controle op de naleving van de last onder dwangsom en het verbeuren van dwangsommen is hierin nog niet meegenomen, zie hiervoor de volgende paragraaf.

Aangezien de controle waarschijnlijk vaak door twee toezichthouders gedaan zal worden, komt de geschatte tijdsbesteding per inreiziger op 10 tot 20 uur.

3.2.6. Concluderend: onduidelijkheid over praktische uitvoerbaarheid controle

De controle van de naleving van de quarantaineplicht is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. De belangrijkste redenen hiervoor is in eerste instantie de grote mate van onduidelijkheid over de mogelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders in de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Daaruit volgt de kleine kans op een daadwerkelijke constatering van een overtreding van de quarantaineplicht. Gecombineerd met de relatief forse tijdsinvestering die de controle vraagt van toezichthouders, is de conclusie dat de controle voor gemeenten moeilijk uitvoerbaar is.

3.3. Handhaving door middel van last onder dwangsom

De gekozen systematiek is er zoveel mogelijk op gericht om zonder sanctionering de reiziger te bewegen om in quarantaine te gaan. Maar uiteindelijk kan er over worden gegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom als een inreiziger zich hier niet aan houdt.

3.3.1. Doorlooptijd last onder dwangsom

Indien bij een (eerste) controle geconstateerd is dat de inreiziger zich niet aan de q-plicht houdt, kan er worden overgegaan tot het uitbrengen van een last onder dwangsom. Hieronder gegeven we de stappen weer die bij het tweede deel van dit traject (vanaf constatering niet houden aan q-plicht) worden doorlopen.

- Bij constatering van feit 'niet in quarantaine': *voornemen* last onder dwangsom door en *zienswijze* reiziger. De zienswijze kan nog invloed hebben op het opleggen van de last onder dwangsom.
- Constatering van feit 'niet in quarantaine' blijft na zienswijze bestaan, opleggen last onder dwangsom;
- Hercontrole door toezichthouder op naleving last onder dwangsom, gelegenheid voor inreiziger om zich alsnog aan quarantaineplicht te houden;
- Bij aanhoudende constatering na oplegging last onder dwangsom volgt financiële sanctie (verbeuring dwangsom) voor elke dag/keer dat dit geconstateerd wordt;
- Eventueel check op negatieve test voor einde quarantaine na 5 dagen (dag 5).

Het 'niet houden aan quarantaineplicht' moet worden geconstateerd bij een bezoek aan het verblijfsadres. Indien er een last onder dwangsom is opgelegd zal ook met een huisbezoek moeten worden gecontroleerd of de last wordt nageleefd. Dit betekent dus dat er sowieso twee controlemomenten zijn indien er een constatering plaatsvindt. Bij eerste controle volgt brief (opleggen last onder dwangsom), bij tweede controle de sanctie (verbeuring dwangsom). De exacte invulling van het proces is afhankelijk van een aantal vragen die nog beantwoord moeten worden. Bijvoorbeeld is relevant of de toezichthouder dit meteen ter plekke mondeling kan opnemen en verwerken en ook het voornemen tot last onder dwangsom mondeling kan worden overgebracht.

Indien hier een schriftelijke correspondentie overheen gaat zal dit zeker nog één of twee extra dagen kosten.

3.3.2. Doorlooptijd bezwaar en beroep

Er zijn in het korte proces verschillende mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Hieronder gegeven we de stappen weer die bij het laatste deel van dit traject worden doorlopen indien een inreiziger bezwaar maakt.

- Allereerst kan de inreiziger kan bij de rechter bezwaar maken tegen de rechtmatigheid van de quarantaineplicht in het individuele geval. Dit zal naar verwachting in praktijk vaak pas gedaan worden als handhavend wordt opgetreden, maar kan ook eerder zijn bij het moeten beschikken over quarantaineverklaring. Dit kan met een verzoek aan de rechtbank om een uitspraak hierover. De rechter moet binnen 3 dagen na ontvangst verzoekschrift hierover beslissen (zie Memorie van Toelichting, p. 11). Het risico is uiteraard dat daarmee de periode van de quarantaineplicht reeds verstreken is.
- Tegen een opgelegde last onder dwangsom kan de persoon bezwaar maken en daarna in beroep gaan bij de bestuursrechter.
- Ook tegen de opgelegde verbeuringsbesluiten kan de persoon bezwaar maken en daarna in beroep gaan bij de bestuursrechter.
- Hoger beroep kan in uiterste instantie doorgaan tot aan de Raad van State, afhankelijk van de beroepsgang die de wetgever voorschrijft.

De eerste mogelijkheid laten we hierbij verder buiten beschouwing omdat gemeenten hierbij niet direct betrokken zijn. De laatste drie situaties zijn wel relevant omdat zienswijze, bezwaar en beroep direct betrekking hebben op het besluit van de gemeente. Bij beide vormen van bezwaar en beroep wordt de doorlooptijd te lang om nog binnen de periode van de quarantaineplicht resultaat te boeken. Dit betekent in praktijk waarschijnlijk dat iemand zich aanhoudend niet aan de last houdt en het doel om reizigers (alsnog) over te halen om in quarantaineplicht te gaan dus niet bereikt is. Afhankelijk van het scenario kunnen procedures maanden doorlopen.

Ook zijn op dit moment nog veel vragen over bevoegdheden en handelingsperspectief. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat het handelingsperspectief is als iemand aan de deur weigert mee te werken. Ook is het proces gebaseerd op een reeks gegevensuitwisseling waarvan nog niet is getoetst of deze binnen de kaders van wet passen. Een DPIA op de gemeentelijke uitvoering zou voorafgaand aan de uitvoering plaats moeten vinden om gemeenten hier zekerheid op te bieden.

Maar vooral hebben gemeenten grote twijfels of de last onder dwangsom en/of verbeurde dwangsommen standhouden bij bezwaar en beroep. In alle drie de gevallen is belangrijk hoe 'hard' de constatering van het niet houden aan de quarantaineplicht uiteindelijk is. Is het voldoende bewijs als iemand drie keer niet opendoet? Is het bewijs als inreiziger zelf zegt zich niet aan quarantaineplicht te houden? Of alleen als hij op straat 'betrap' wordt? Gemeenten zien een risico in het opleggen van een last onder dwangsom als dit niet goed onderbouwd kan worden. Het is de

vraag of dit een rechterlijke toets zal doorstaan. In het meest vergaande geval ben je maanden bezig met deze procedure met hoge kosten tot gevolg.

3.3.3. Hoogte dwangsom

Gemeenten geven aan dat het de voorkeur heeft om de hoogte van de dwangsom landelijk af te spreken, al is het niet ongebruikelijk dat hier verschillen in zijn. Wel ligt dit onderwerp gevoelig en is het mogelijk dat lokale of regionale verschillen hierdoor eerder als willekeurig worden ervaren. Sommige respondenten geven aan dat het redelijk is om het bedrag van de dwangsom gelijk te schakelen met de boete op andere maatregelen zoals de 'avondklok'. Anderen geven aan dat dit veel hoger moet zijn als je een effect op naleving wilt bereiken. Risico is wel dat dit ook sneller als disproportioneel kan worden ervaren, hoewel de bestuursrechter dit doorgaans terughoudend toetst.

3.3.4. Administratieve en juridische inzet

Naast de inzet van de toezichthouder voor het afleggen van de bezoeken aan het verblijfsadres, vergt het proces ook administratieve en juridische inzet.

- Administratieve organisatie is nodig voor het ontvangen en registreren van signalen;
- Intern moet er een (juridische) afweging worden gemaakt om over te gaan tot handhaving;
- Toezichthouders moeten voorzien worden van opdracht tot controle specifiek verblijfsadres, dit moet worden geregistreerd.
- Mogelijk is een jurist of juridisch geschoolde medewerker nodig voor het voornemen van een last onder dwangsom en het opnemen van de zienswijze;
- Een jurist of juridisch geschoolde medewerker is nodig voor het opleggen van de last onder dwangsom;
- Een jurist is nodig voor een beoordeling van het bezwaar tegen de last onder dwangsom;
- In geval van beroep zal een jurist/advocaat nodig zijn om het beroep of hoger beroep te behandelen.

Het proces kost per individueel geval mogelijk veel tijd. Met name op het laatste onderdeel zal de administratieve en juridische last groot zijn. De verwachting is dat juist de mensen die zich al niet aan de quarantaineplicht willen houden snel zullen uitzoeken wat de mogelijkheden zijn voor 'gaming the system' c.q. calculerend gedrag. De verwachting is ook dat de bereidheid voor bezwaar en beroep groot is onder deze groep, zeker als de belangen hoog zijn. Omdat het om een 'vrijheidsbeperkende maatregel' gaat zal dit het geval zijn. Dit zal versterkt worden door de hoogte van de dwangsom.

3.3.5. Concluderend: bewerkelijk proces, twijfel over juridische haalbaarheid

Eenzijds vergt een zorgvuldige constatering en doorlopen van proces om tot een last onder dwangsom te komen veel inzet van toezichthouders, backofficemedewerkers en juristen.

Anderzijds is er grote twijfel aan of de constatering van het niet naleven van de quarantaineplicht in een mogelijke juridische procedure standhoudt.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van deze quickscan. De belangrijkste conclusie is dat het wetsvoorstel zoals dat er nu ligt voor gemeenten niet uitvoerbaar is.

Er is nog veel onduidelijk in de wet en veel moet nog nader uitwerkt worden. Deze uitwerking is erg bepalend voor hoe het proces er uitziet. De belangrijkste aanbeveling is dan ook om, als de uitwerking bekend is, deze quickscan verder aan te vullen tot een uitvoeringstoets.

4.1. Verandering in werkwijze gemeenten

Gemeenten krijgen in het wetsvoorstel een belangrijke taak in de handhaving van de quarantaineplicht voor inreizigers. Als door het belteam wordt geconstateerd, na het nabellen op basis van de ingevulde quarantaineformulieren, dat er twijfels zijn over de naleving van de quarantaineplicht, dan kunnen de gegevens van de betreffende inreiziger doorgegeven worden aan de betreffende gemeente. De gemeente kan vervolgens, conform de bevoegdheid hiertoe van de burgemeester, bepalen in hoeverre prioriteit wordt gegeven aan de controle op de naleving van de quarantaineplicht. Als overgegaan wordt tot controle, dan zal een gemeentelijke toezichthouder langsgaan bij het woon- of verblijfadres van de inreiziger om te controleren of de inreiziger zich aan de quarantaineplicht houdt. Als de toezichthouder constateert dat de inreiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt, dan kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.

4.2. Betekenis voor gemeentelijke organisatie

De verandering in de werkwijze van de gemeente ten gevolge van het wetsvoorstel heeft op verschillende aspecten impact op de gemeentelijke organisatie.

4.2.1. Capaciteit

De handhaving van de quarantaineplicht voor inreizigers vraagt veel van de inzet van gemeentelijke toezichthouders, backofficemedewerkers en juristen.

Voor alleen de controle van de naleving van de quarantaineplicht, tot aan het opleggen van de last onder dwangsom, is de inschatting dat per geval een inzet van 10 tot 20 uur van een gemeentelijke toezichthouder gevraagd wordt. De controle op de naleving van de last onder dwangsom komt hier nog bovenop.

Gemeentelijke juristen of juridisch geschoolde medewerkers moeten het voornemen tot een last onder dwangsom opstellen, de zienswijze van de inreiziger beoordelen en vervolgens de last onder dwangsom opstellen. In geval van bezwaar en beroep wordt nog meer juridische inzet gevraagd, waarbij sprake kan zijn van een langdurig traject en dus ook langdurige inzet van juridische capaciteit.

De capaciteit van gemeentelijke toezichhouders, backofficemedewerkers en juristen staat al onder druk, doordat verschillende corona-gerelateerde (handhaving)activiteiten boven op de reguliere werkzaamheden komen. De verwachting is dan ook dat gemeenten in de afweging om al dan niet in te zetten op de controle van de naleving van de quarantaineplicht door inreizigers, hier weinig tot geen prioriteit aan te geven.

4.2.2. Juridisch

Om over te gaan tot handhaving van de quarantaineplicht van inreizigers, moeten gemeenten voldoende bewijslast hebben om een last onder dwangsom te kunnen opleggen. De toezichthouder moet hiervoor constateren dat de inreiziger niet aanwezig is op het opgegeven woon- of verblijfadres ('betrapping op heterdaad'). De kans hierop is klein en berust grotendeels op toeval. In andere gevallen (iemand is thuis maar zegt zich niet aan de quarantaineplicht te houden, iemand wil niet meewerken, iemand doet niet open) is de vraag of de bewijslast sterk genoeg is om een last onder dwangsom op te leggen en dwangsommen te verbeuren.

Ook als wel een last onder dwangsom wordt opgelegd, is de kans groot dat de inreiziger bezwaar en beroep zal aantekenen. De verwachting is dat het hier gaat om mensen die zich willens en wetens niet aan de quarantaineplicht houden. Gemeenten vrezen dat zij voor dit soort beroepsprocedures veel juridische capaciteit moeten vrijmaken. Bovendien is de vraag of zij sterk genoeg staan om hun zaak uiteindelijk ook voor de rechter overeind te kunnen houden.

Doordat het hier een nieuwe taak betreft, waarvoor geen jurisprudentie bestaat, nemen gemeenten met het overgaan tot handhaving een juridisch risico. De verwachting is dan ook dat gemeenten hierin, zeker in de beginfase, zeer terughoudend zullen zijn.

4.2.3. Gegevensuitwisseling

Bij de uitvoering van het wetsvoorstel worden gegevens uitgewisseld tussen verschillende partijen. Hierbij gaat het deels om uitwisseling tussen overheidspartijen (bijvoorbeeld van het belteam naar de gemeente), maar ook private partijen hebben hierin een rol (vervoerders die het quarantaineformulier innemen en naar het de voorzitter van de veiligheidsregio sturen). Mogelijk bevat het quarantaineformulier ook het BSN van de betrokkene. De informatie die via het quarantaineformulier gedeeld wordt gaat niet direct over de gezondheid van de betrokkene, maar heeft hier indirect wel mee te maken (de reden dat iemand een quarantaineformulier moet invullen heeft met een gezondheidsrisico te maken). Bovendien moet de gemeentelijke toezichthouder 'aan de deur' niet alleen om een identificatie vragen, maar mogelijk ook om een negatief testbewijs.

Al deze zaken vragen om een zorgvuldige beoordeling met het oog op privacy. De wetgever zal hiervoor nog een wetgevings-DPIA moeten uitvoeren. Daarnaast zullen gemeenten ook een gemeentelijke DPIA moeten uitvoeren, voor het deel van de uitvoering dat bij hen ligt. De Informatiebeveiligingsdienst (IBD) kan gemeenten hierbij mogelijk ondersteunen.

4.2.4. Communicatie

Gemeenten verwachten dat het nieuwe wetsvoorstel veel vragen zal oproepen bij inwoners. Aangezien gemeentelijke toezichthouders veel contact hebben met inwoners op straat, zullen zij veel van deze vragen moeten beantwoorden. Gemeenten zien het voorstel om verschillende redenen als moeilijk uitlegbaar.

Het strikte en repressieve karakter van de maatregel staat in contrast tot de positieve en ondersteunende benadering die gemeenten breder kiezen, bijvoorbeeld door het inzetten van quarantainecoaches en boodschappenservice voor positief geteste inwoners die in quarantaine zijn.

Ook kan de maatregel, en specifiek de handhaving ervan, de (juridische) vraag oproepen of er geen sprake is van willekeur.

Controle door de gemeentelijke toezichthouder 'aan de voordeur' kan door inwoners bovendien als intimiderend of als inbreuk op de privacy ervaren worden.

4.3. Toerusting voor doeltreffende uitvoering

Met name de beperkte beschikbare capaciteit, zowel bij gemeentelijke toezichthouders, backofficemedewerkers als juristen, maken dat gemeenten onvoldoende zijn toegerust om het wetsvoorstel te kunnen uitvoeren.

Het wetsvoorstel bevat nog veel (juridische) onduidelijkheden, waardoor gemeenten terughoudend zullen zijn met het ingaan van een juridische procedure.

4.4. Kosten en besparingen

De kosten van het wetsvoorstel voor gemeenten hebben met name betrekking op de capaciteit die nodig is om de controle en handhaving uit te voeren. Voor de controle door de gemeentelijke toezichthouder, tot aan het opleggen van de last onder dwangsom en verbeuren van dwangsommen, is de inschatting dat een tijdsbesteding van 10 tot 20 uur per casus nodig is. Na het opleggen komen hier nog de uren bij die nodig zijn voor het controleren van de naleving van de last onder dwangsom. De kosten voor de benodigde capaciteit van een gemeentelijke jurist of juridisch geschoolde medewerker hebben betrekking op het opstellen van het voornemen tot een last onder dwangsom, het beoordelen van de zienswijze van de inreiziger en het opstellen van de last onder dwangsom. Bij bezwaar en beroep komen hier nog de kosten bij van de juridische procedure. Verder moeten gemeenten kosten maken voor het uitvoeren van een gemeentelijke DPIA.

4.5. Verwachte effecten

De verwachting is dat de quarantaineplicht voor inreizigers in een zeer beperkt aantal gevallen zal leiden tot het succesvol opleggen van een dwangsom. Hiervoor zitten er teveel knelpunten en onduidelijkheden in de handavingsprocedure. Bovendien is de verwachting dat inreizigers die

uiteindelijk een last onder dwangsom opgelegd krijgen in veel gevallen bezwaar zullen maken. De kans dat hierbij alsnog succesvol een dwangsom opgelegd kan worden is naar verwachting klein.

Gemeenten zien enkele mogelijke negatieve bijeffecten van de maatregel. De belangrijkste hiervan is dat de maatregel het draagvlak voor de coronamaatregelen in het algemeen verder zal doen afnemen. Dit is iets waar gemeentelijke toezichthouders in de dagelijkse praktijk hinder van ondervinden.

Bovendien staat het strikte en repressieve karakter van de maatregel in contrast met de positieve en ondersteunende benadering die gemeenten breder kiezen, bijvoorbeeld door het inzetten van quarantainecoaches en boodschappenservice voor positief geteste inwoners die in quarantaine zijn. Ook dit is iets waar gemeentelijke toezichthouders in hun dagelijkse praktijk mee te maken krijgen, omdat zij dit moeten uitleggen aan inwoners.

4.6. Implementatie en risico's en randvoorwaarden

Uit deze quickscan komt als hoofdconclusie dat het wetsvoorstel zoals dat er nu ligt voor gemeenten niet uitvoerbaar is. Bij implementatie van de quarantaineplicht zien gemeenten enkele belangrijke risico's:

- Het risico op het afnemen van draagvlak voor de coronamaatregelen;
- Het risico op imagoschade voor de (gemeentelijke) overheid doordat de maatregel in contrast staat met de benadering die gemeenten voor andere doelgroepen kiezen;
- Het risico dat inwoners de controle door gemeentelijke toezichthouders 'aan de voordeur' als intimiderend of als inbreuk op de privacy ervaren;
- Het risico op juridische procedures, waarbij gemeenten veel capaciteit moeten inzetten en uiteindelijk in het ongelijk gesteld worden;
- Het risico dat prioritering op deze maatregel ten koste gaat van de inzet op andere (handhavings)taken.

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel kunnen enkele randvoorwaarden benoemd worden:

- Duidelijkheid over de vraagpunten die in het huidige wetsvoorstel nog niet beantwoord worden;
- Duidelijkheid over de juridische bevoegdheden voor gemeenten en de voorwaarden waaronder overgegaan kan worden tot oplegging van een last onder dwangsom;
- Compensatie van de kosten voor extra benodigde capaciteit;
- Compensatie van de kosten voor het uitvoeren van een gemeentelijke DPIA.