

Vergaderjaar 2021–2022

35 526

Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

25 295

Infectieziektenbestrijding

DZ¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2022

In deze brief schets ik u een drietal opties voor een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen ter bestrijding van covid-19 op de lange termijn. Ik kom hiermee tegemoet aan de behoefte van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer, zoals naar voren kwam tijdens de behandeling van de goedkeuringswet van de vierde verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm).² Graag verneem ik uw oordeel met het oog op de voorbereiding van de desbetreffende wetgeving.

Zeer binnenkort informeer ik u over de wijze waarop het kabinet voornemens is om op de lange termijn om te gaan met covid-19. In die brief worden onder andere vier scenario's geschetst op basis waarvan het overheidsbeleid meer voorspelbaar gemaakt kan worden. In twee scenario's voorziet het kabinet dat er naast gedragsadviezen ook juridisch verplichtende maatregelen nodig kunnen zijn om een eventuele opleving van covid-19 te bestrijden. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de komst van een nieuwe zorgwekkende variant van het virus SARS-CoV-2 (virus). Vanwege het grillige virus en het onvoorspelbare verloop van de epidemie is niet te voorspellen óf en wanneer de samenleving in een dergelijk scenario terecht gaat komen. Indien de samenleving echter wel in een dergelijk scenario terechtkomt, is het nodig om ook snel te kunnen handelen. Het is daarom noodzakelijk dat een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen ook beschikbaar is. Dat houdt niet in dat verplichtende maatregelen in dergelijke scenario's ook daadwerkelijk ingezet (hoeven te) worden. Ook nu bevinden we ons bijvoorbeeld in een situatie waarin slechts een zeer klein deel van de mogelijke verplichtende maatregelen wordt ingezet. Op dit moment gelden immers alleen de maatregelen met betrekking tot ventilatienormen voor horecalokaliteiten en een mondkapjesplicht in gebouwen op luchthavens vanaf de security-check en in luchtvaartuigen.

¹ De letters DZ hebben alleen betrekking op 35 526

² Kamerstukken II 2021/22, 35979.

Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet van de vierde verlenging van de Twm in zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer is, zoals gezegd, naar voren gekomen dat er sterke behoefte is aan een schets van de wetgeving die nodig is om covid-19 te bestrijden voor de langere termijn. Hierbij is van belang dat bij de totstandkoming en behandeling van de Twm en bij gelegenheid van de verlengingen, telkens door het kabinet is gesteld dat de bevoegdheden van de Twm een tijdelijk karakter dragen. Ook de Kamers hebben bij de totstandkoming van de Twm aangegeven hieraan groot belang te hechten. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft verder in haar advies van 16 februari 2022 over de covid-19-maatregelen in het licht van de vijfde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Twm geadviseerd om meer duidelijkheid te geven over de reikwijdte, de inhoud en de planning van een permanent wettelijk kader ten behoeve van de bestrijding van een grootschalige pandemie, nu, aldus de Afdeling, het moment waarop (een groot deel van) de Twm redelijkerwijs niet meer verlengd kan worden, geleidelijk dichterbij komt.³ De door de Eerste Kamer met brede steun aangenomen motie-De Boer c.s.⁴ spreekt uit dat de vijfde verlenging van de Twm slechts dan kan worden goedgekeurd mits, in het licht van een ongewijzigd gunstig beloop van de pandemie, de verlenging zich beperkt tot basismaatregelen zoals afstand houden, mondkapjes en hygiëne en daarnaast de hoofdlijnen van een definitieve wetgeving bekend zijn.

Gezien bovengenoemde constateringën wil het kabinet u een aantal opties voorleggen. In deze brief schets ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de mogelijke opties voor het juridisch instrumentarium ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan op de lange termijn. In dit kader wordt met lange termijn bedoeld de periode tot het moment dat de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om specifieke bevoegdheidsgrondslagen te behouden voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan.

Allereerst licht ik toe waarom het kabinet het noodzakelijk acht dat er een wettelijke grondslag voor eventuele verplichtende maatregelen beschikbaar moet zijn ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of de directe dreiging daarvan. Vervolgens schets ik de verschillende mogelijkheden voor de wettelijke grondslag van deze verplichtende maatregelen.

Noodzaak wettelijke grondslag ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan

Het is van belang te bedenken dat de wettelijke grondslag voor maatregelen betrekking heeft op zowel Europees Nederland als Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden). De ervaring leert dat, gelet op de (feitelijke en epidemiologische) verschillen tussen Europees Nederland en de BES-eilanden er op (één van) de BES-eilanden verdergaande maatregelen nodig kunnen zijn dan in Europees Nederland. Andersom is dit ook denkbaar.

Zoals verder uiteengezet zal worden in de brief die u binnenkort wordt toegezonden ligt de nadruk in de aanpak voor covid-19 op de lange termijn op preventie en op wat mensen en sectoren zelf willen en kunnen doen om verantwoord en veilig met elkaar om te gaan. Daarbij is het uitgangspunt de samenleving open te houden voor iedereen, inclusief

³ Kamerstukken II 2021/22, 36 042, nr. 6.

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 979, G.

kwetsbaren. Een ander belangrijk aspect in de nieuwe aanpak is voorspelbaarheid van het overheidsbeleid. Bij het opstellen van het overheidsbeleid worden er vier scenario's onderscheiden te weten (1) het verkoudheidsscenario, (2) het griep+-scenario, (3) het continuestrijdscenario en (4) het worstcasescenario. In de scenario's één en twee zijn geen verplichtende maatregelen nodig. In de scenario's drie en vier moet er rekening mee worden gehouden dat verplichtende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. Als scenario drie of vier onverhoopt werkelijkheid wordt, een situatie die zich soms in korte tijd kan voordoen, kan een verplichtende maatregel, indien noodzakelijk, snel worden ingezet. Voor de precieze uitwerking van deze scenario's verwijs ik naar de inhoud van bovengenoemde brief.

De drie verschillende mogelijkheden voor een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen

Op dit moment wordt het wettelijke kader voor de grondslag voor wettelijke maatregelen gevormd door de Twm. De Twm is in 2020 opgesteld als vervanging van het stelsel van de noodverordeningen waarbij de Minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg, door middel van aanwijzingen de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, waaronder het vaststellen van juridisch afdwingbare maatregelen in noodverordeningen. De Twm was als nieuw instrumentarium noodzakelijk. In een rechtsstaat kunnen noodverordeningen niet te lang van kracht blijven, mede met het oog op de ingrijpende gevolgen voor de vrijheden en grondrechten van eenieder. Daarvoor is een steviger juridisch fundament nodig, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt in haar voorlichting aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie-Van der Staaij/Jetten.⁵ Ook in de Kamers bestond een breed draagvlak voor een vervangend, wettelijk instrument.

Gelet op het feit dat juridisch afdwingbare maatregelen noodzakelijk kunnen blijven ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan is de vraag op welke wijze hierin kan worden voorzien. De eerste optie is om bepalingen van de Twm in afgeslankte vorm te blijven verlengen tot de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om de Twm te behouden. De tweede optie is om de daarvoor in aanmerking komende huidige tijdelijke bepalingen «structureler» te maken door deze op te nemen in de Wpg via een «overbruggingswet», waarbij de reikwijdte van deze bepalingen beperkt blijft tot de bestrijding van de covid-19-epidemie of de directe dreiging daarvan. De derde optie is om de Twm te laten vervallen en pas als scenario drie of vier zich daadwerkelijk voordoet of dreigt voor te doen én juridisch verplichtende maatregelen noodzakelijk blijken te kunnen zijn, een spoedwetgevingstraject in gang te zetten om te voorzien in een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen.

Ook voor opties 2 en 3 geldt dat het juridisch instrumentarium van toepassing zou moeten zijn tot het moment dat de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om specifieke bevoegdheidsgrondslagen te behouden voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan.

⁵ Voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, 25 mei 2020 (W04.20.0139/I/Vo), § 11; Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 234 (motie).

In het voorjaar ontvangt de Tweede Kamer een beleidsagenda gericht op de pandemische paraatheid van de zorg en infectieziektebestrijding. aanpassing van de Wpg met het oog op toekomstige pandemieën maakt onderdeel uit van dit traject. Het is van belang dat relevante lopende en afgeronde evaluaties van covid-19 worden meegenomen en daarom zal dit traject niet reeds in 2022 zijn afgerond.

De hierboven geschetste opties worden hierna nader toegelicht.

Optie 1: verlengingen van de Twm

Met deze optie worden bepalingen van de Twm (waaronder grondslagen voor maatregelen), conform de huidige systematiek, telkens bij koninklijk besluit verlengd. Bij elke verlenging wordt beoordeeld welke bepalingen nodig blijven voor de toekomstige bestrijding van de covid-19-epidemie. Bepalingen die naar verwachting op langere termijn niet meer nodig zullen zijn, komen in de periodieke verlengingen te vervallen. Het voordeel van handhaving van deze systematiek is dat het parlement zijn bestaande wettelijke bevoegdheden behoudt. Een verlengingsbesluit moet namelijk worden voorgehangen bij zowel de Tweede als de Eerste Kamer en ieder van de Kamers kan besluiten om niet in te stemmen met het voorgelangen ontwerp. Een besluit als bedoeld in de vorige zin kan worden genomen (op voorstel van een of meer leden van een der Kamers der Staten-Generaal) binnen twee weken nadat het ontwerp aan beide Kamers is overgelegd.⁶ Als één van beide Kamers binnen die termijn besluit niet in te stemmen met dat ontwerp kan ten aanzien van dat ontwerp geen voordracht worden gedaan.

Het kabinet hecht eraan nogmaals te benadrukken dat het blijven voortbestaan van bevoegdheidsgrondslagen in de Twm niet betekent dat er ook gedurende die periode altijd maatregelen zullen gelden. Het is mogelijk om bepalingen van de Twm te behouden zolang een directe dreiging van de covid-19-epidemie bestaat, terwijl de feitelijke maatregelen in de ministeriële regeling, die op die wettelijke bepalingen zijn gebaseerd, zijn ingetrokken omdat die beperkingen op dat moment niet noodzakelijk zijn. Op basis van deze «slappende» bepalingen kunnen bij ministeriële regeling of – voor wat betreft het bepalen van de veilige afstand – bij algemene maatregel van bestuur met de nodige snelheid weer maatregelen getroffen worden, indien onverhoopt de epidemiologische situatie daarom vraagt. Ook hiervoor gelden waarborgen, zoals de noodzakelijkheid- en proportionaliteitstoets bij de vaststelling van regelingen en het voorleggen van die regeling aan beide Kamers. Bovendien is nahang met een week uitgestelde inwerkingtreding het uitgangspunt en heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid om niet in te stemmen met de regeling. Ook met het voortduren van de gelding van de Twm is dus gewaarborgd dat er periodes kunnen zijn waarin geen of minder maatregelen gelden en sommige bepalingen van de Twm dus geheel of gedeeltelijk «slappend» zijn.

Het voordeel van optie 1 (verlenging van de Twm) is dat er in scenario 3 en 4 snel gehandeld kan worden, omdat de grondslagen voor het inzetten van het juridisch instrumentarium beschikbaar blijven. Dit is met name wenselijk omdat niet te voorspellen is óf en wanneer de samenleving in scenario 3 of 4 terecht gaat komen, en het vanuit het oogpunt van het

⁶ Zie artikel VIII, vierde lid, Twm, zoals dit luidt op grond van artikel 01 van de Wet wijziging verlengingssystematiek en goedkeuring van de vierde verlenging van de Twm (Stb. 2022, 111). Ten aanzien van de verlenging van de Twm met ingang van 1 maart 2022, blijven het vierde en vijfde lid van artikel VIII van de Twm, zoals deze luiden vóór het tijdstip van inwerkingtreding van voornoemde wijzigingswet, van kracht.

kunnen doorlopen van een zorgvuldig democratisch proces, belangrijk is dat dan de wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen beschikbaar is om direct in te kunnen grijpen. Daarmee hangt tegelijkertijd ook het nadeel samen dat er grondslagen behouden blijven om – bij ministeriele regeling of bij algemene maatregel van bestuur – maatregelen te kunnen nemen die de grondrechten beperken. Dit kenmerkt overigens niet alleen deze optie maar ook optie 2.

Gegeven de huidige epidemiologische omstandigheden die minder urgent zijn dan in de afgelopen periode, maar waarin de dreiging van het virus op korte termijn niet zal verdwijnen, zou overwogen kunnen worden het sterk kortcyclisch karakter van de Twm aan te passen. De termijn voor periodieke verlenging van de Twm wordt dan langer, bijvoorbeeld door over te gaan naar een verlengingstermijn van maximaal zes maanden in plaats van de huidige verlengingstermijn van maximaal drie maanden.

Optie 2: een overbruggingswet

In plaats van de bestaande systematiek om de Twm te verlengen kan er voor gekozen worden om bepalingen uit het tijdelijke hoofdstuk Va Wpg structureler in de Wpg op te nemen, uitsluitend ten behoeve van de covid-19-epidemie. Met deze optie komen er voor dit doel wettelijke grondslagen voor een overbruggingsperiode om maatregelen te kunnen treffen. Deze situatie geldt dan totdat de Wpg is geëvalueerd en is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om specifieke bevoegdheidsgrondslagen te behouden voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Dit wijkt af van het huidige tijdelijke karakter van de Twm, waarbij geldt dat deze wet (of onderdelen daarvan) periodiek kan worden verlengd. Dit betekent ook dat het parlement eenmalig bij de totstandkoming van de wet invloed kan uitoefenen op de in de wet op te nemen bevoegdheden en niet, zoals onder de Twm, periodiek via de voorhangprocedure zeggenschap kan uitoefenen over het wel of niet verlengen van de bevoegdheidsgrondslagen. Hierbij kunnen de maatregelen genomen worden bij ministeriële regeling, met parlementaire betrokkenheid, al dan niet op gelijke wijze als thans onder de Twm. Naast de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit is dit één van de belangrijke waarborgen waarmee de overbruggingswet wordt omkleed met het oog op beperking van grondrechten. Net als in optie 1 betekent dit dat bevoegdheidsgrondslagen in de wet staan en slechts toegepast worden als onverhoopt de epidemiologische situatie daarom vraagt. Net als nu zal de ministeriële regeling worden vastgesteld in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad zodat de betrokkenheid van andere bewindspersonen gewaarborgd blijft.

In de periode tot inwerkingtreding van de overbruggingswet blijft de Twm van kracht, inclusief de mogelijkheid van periodieke verlenging daarvan, om te waarborgen dat juridisch verplichtende maatregelen mogelijk blijven totdat deze overbruggingswet in werking treedt.

Optie 3: wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen uit de Twm helemaal laten vervallen

In deze optie is er geen wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen, met uitzondering van de oorspronkelijke bepalingen van de Wpg. In dit geval is dus sprake van de situatie waarin de Twm niet is verlengd en er evenmin een overbruggingswet is. Indien de samenleving in scenario drie of vier terechtkomt en er geen gebruik kan worden gemaakt van de oorspronkelijke bepalingen van de Wpg, kan er enkel opgetreden worden

op basis van niet juridisch verplichtende adviezen en maatregelen. In het geval van scenario drie of vier, of de reële dreiging dat deze scenario's werkelijkheid worden, dient direct gestart te worden met een spoedwetgevingstraject om een wettelijke grondslag te creëren voor juridisch verplichtende maatregelen. Gelet op de ervaringen met de Twm is de inschatting dat een dergelijk wetsvoorstel binnen enkele weken bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Hierbij geldt wel dat het gelet op de spoed, niet mogelijk is om een regulier traject van wetgeving, waaronder een brede consultatie van partijen met een reguliere consultatietermijn, te volgen. Het is na indiening van het wetsvoorstel vervolgens aan het parlement om te bepalen op welke termijn de behandeling van deze spoedwetgeving plaats zal vinden.

Alhoewel het kabinet er alles aan zal doen om dit te voorkomen, heeft deze optie daarmee als groot risico in zich dat, indien zich een scenario voltrekt waarbij de volksgezondheid ernstig wordt bedreigd, er gedurende weken of zelfs maanden geen wettelijke grondslag voorhanden kan zijn om acuut juridisch bindende maatregelen te nemen ter bestrijding van het virus. Dit risico moet uitdrukkelijk bij de afwegingen worden betrokken.

Naar een verdere afslanking van het wettelijk instrumentarium

Indien verplichtende maatregelen in de toekomst niet meer nodig zullen zijn, kan de wetgeving verder worden afgeslankt. Daarom zal ik bevorderen dat het wetsvoorstel in verband met een sluitingsbevoegdheid van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak wordt ingetrokken. Ook het voorstel voor de Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen⁷ wordt heroverwogen. Indien het kabinet voorstelt om de behandeling daarvan voort te zetten zal de reikwijdte van dit wetsvoorstel worden beperkt tot de thans in de wet aanwezige coronatoegangsbewijsplichtige sectoren. Daarbij wordt ook ten aanzien van de coronatoegangsbewijsplicht een wettelijke uitzonderingsgrond bezien voor personen die zich niet kunnen laten vaccineren.

Ten slotte

Graag bespreekt het kabinet de drie bovengenoemde opties met u om te komen tot een gedragen wettelijk instrumentarium voor verplichtende maatregelen op de lange termijn, oftewel voor de periode tot het moment dat de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om specifieke bevoegdheidsgrondslagen te behouden voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Ik verzoek u dan ook deze brief te betrekken bij de behandeling van bovengenoemde brief over de langetermijnaanpak covid-19.

Gelet op het belang dat het kabinet hecht om te kunnen blijven beschikken over juridisch instrumentarium wordt ambtelijk gestart met de voorbereidingen van een zesde verlenging van de Twm. Het ontwerp voor het zesde verlengingsbesluit dient ingevolge artikel VIII, vierde lid, Twm te worden voorgehangen bij beide Kamers. Het kabinet verwacht in dat verband begin april 2022 advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de geldende maatregelen (artikel 58t Wpg). U wordt dan ook geïnformeerd over de voorgenomen reikwijdte van de verlenging van de Twm.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 971, nr. 1 e.v.

Een gelijklopende brief zond ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers