

Vergaderjaar 2021–2022

36 042

Goedkeuring van het Besluit houdende de vijfde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Stb. 2022, 76) (Goedkeuringswet vijfde verlenging geldingsduur Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) is op 1 december 2020 in werking getreden. Omdat bij de totstandkoming van de Twm onvoorzienbaar was hoe de epidemie en de bestrijding ervan zouden verlopen, werd voorzien in de mogelijkheid om de werkingsduur van de onderscheiden bepalingen van de Twm (of onderdelen daarvan) bij koninklijk besluit eerder te beëindigen dan drie maanden na inwerkingtreding (artikel VIII, tweede lid, Twm), maar ook om de werkingsduur bij koninklijk besluit te verlengen, steeds met ten hoogste drie maanden (artikel VIII, derde lid, Twm). Dat laatste bleek helaas noodzakelijk. De werkingsduur van de bepalingen van de Twm is inmiddels viermaal verlengd,¹ laatstelijk tot 1 maart 2022. Met het Besluit houdende de vijfde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19², ter goedkeuring waarvan het onderhavige voorstel dient, wordt de werkingsduur van het merendeel van de bepalingen van de Twm verlengd tot 1 juni 2022.

Het advies naar aanleiding van het 142^e OMT is voor de regering aanleiding om te constateren dat er vanaf 1 maart 2022 in ieder geval nog sprake is van een directe dreiging van de covid-19-epidemie, waardoor maatregelen noodzakelijk kunnen zijn ter afwijking van die dreiging. Het OMT adviseert in haar advies naar aanleiding van het 139^e OMT wel de grondslag voor het op openbare plaatsen gebruiken of in bezit hebben van alcohol (artikel 58j, eerste lid, onder e Wpg) te laten vervallen. Dit advies is eveneens overgenomen. Het Besluit houdende de vijfde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, voorziet daarom vanaf 1 maart 2022 in de verlenging van de geldingsduur van het merendeel van de bepalingen van

¹ Stb. 2021, 93, Stb. 2021, 232, Stb. 2021, 393 en Stb. 2021, 549.

² Stb. 2022, nr. 76.

de Twm tot 1 juni 2022³. Deze bepalingen zijn van toepassing in zowel Europees als Caribisch Nederland.

Ingevolge artikel VIII, vierde lid, Twm, dient na plaatsing in het Staatsblad van een krachtens het derde lid vastgesteld koninklijk besluit onverwijld een voorstel van wet tot goedkeuring van dat koninklijk besluit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal te worden ingediend⁴. Het onderhavige wetsvoorstel dient ter uitvoering hiervan. Indien een van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het wetsvoorstel besluit of het wetsvoorstel wordt ingetrokken, vervallen die bepalingen van de Twm met ingang van de tweede dag na de dag waarop het wetsvoorstel is verworpen of ingetrokken.

Op grond van artikel VIII, vierde lid, Twm is het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het onderhavige voorstel van wet achterwege gebleven. Alvorens de voordracht voor het krachtens artikel VIII, derde lid, Twm vastgestelde koninklijk besluit is gedaan, is de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord over de actuele geldende maatregelen (artikel 58t van de Wet publieke gezondheid (Wpg)). In het kader van de adviesaanvraag ontvangt de Afdeling tevens een ontwerp van het voorgenomen verlengingsbesluit. De adviesaanvraag is gedaan op 9 februari 2022 en de Afdeling heeft op 16 februari 2022 advies uitgebracht. Gegeven de nog steeds bestaande onzekerheid heeft de Afdeling er, bij gebreke van een alternatieve wettelijke grondslag voor mogelijk noodzakelijke maatregelen, begrip voor dat de Twm op dit moment opnieuw verlengd wordt. Wel adviseert zij 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 het moment waarop (een groot deel van) de tijdelijke wet (de Twm) redelijkerwijs niet meer verlengd kan worden, aldus de Afdeling, geleidelijk dichterbij komt. In het nader rapport en de nota van toelichting bij het koninklijk besluit wordt ingegaan op deze adviesopmerking van de Afdeling, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Vijfde verlenging van de werkingsduur van bepalingen van de Twm

We hebben veel geleerd over het virus SARS-CoV-2 (hierna: virus) en het virus is daardoor minder onvoorspelbaar dan twee jaar geleden. Inmiddels is een hoge mate van immuniteit opgebouwd door middel van vaccinatie, alsook door het op een natuurlijke wijze doormaken van de infectie. De hoge vaccinatiegraad (onder kwetsbare personen) vertaalt zich ook door in het gunstige verloop van de omikronvariant qua ziekenhuisopnames. De ziekmakendheid van de omikronvariant valt mee. Desondanks blijft onzekerheid. Het is onbekend welke nieuwe varianten, na omikron, nog opduiken. Het RIVM, maar ook de WHO, geven aan dat het op dit moment te vroeg is om covid-19 als een griep te beschouwen en daarmee als endemisch. De verdere ontwikkeling van deze pandemie is dus onzeker. Het is echter ook duidelijk dat het virus nog enige tijd onder ons zal blijven. Daarom bereidt het kabinet zich voor op verschillende scenario's, zoals ook geadviseerd door de WRR en KNAW.⁵

³ De Twm is vanaf 1 maart 2021 telkens met drie maanden verlengd, voor de eerste keer vanaf 1 maart 2021 (Stb. 2021, 93), voor de tweede keer vanaf 1 juni 2021 (Stb. 2021, 232), voor de derde keer vanaf 1 september 2021 (Stb. 2021, 393), voor de vierde keer vanaf 1 december 2021 en voor de vijfde keer middels het koninklijk besluit waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft.

⁴ Zoals dat met ingang van 17 juli 2021 is komen te luiden ingevolge de wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Stb. 2021, 359).

⁵ Stb. 2021, 93, Stb. 2021, 232, Stb. 2021, 393 en Stb. 2021, 549.

Gegeven de genoemde onzekerheden en het feit dat het virus ook op lange termijn zal blijven rondgaan in de samenleving, werkt het kabinet aan een aanpak die, met inbegrip van alle onzekerheden, voor de langere termijn in sociale, economische en maatschappelijke zin duurzaam kan zijn. Ter bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan golden gedurende bijna twee jaren ingrijpende maatregelen. Deze waren gebaseerd op drie pijlers: 1) een acceptabele belasting van de zorg, 2) het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving, 3) het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus. Daarbij geldt als uitgangspunt het sociaalmaatschappelijk perspectief gericht op het beperken van economische en maatschappelijke schade op korte termijn, aandacht voor structurele maatschappelijke en economische schade en het voorkomen dat de lasten onevenredig neerslaan bij bepaalde groepen. De epidemie en de maatregelen hadden en hebben een grote impact op zowel het individu als de samenleving als geheel. We zullen echter moeten leren leven met het virus en dit zal een andere manier van omgaan met het virus vergen op lange termijn. Het kabinet heeft daarom de ambitie om de toekomstige besluitvorming over de maatregelen te gaan plaatsen in een breder perspectief, waarin de sociaalmaatschappelijke en economische vitaliteit en continuïteit van de samenleving gelijkwaardig en nevensgeschikt is aan de toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen, en waarin het openhouden van de samenleving het uitgangspunt is.⁶ In maart 2022 volgt een uitwerking van de langetermijnstrategie voor covid-19, voor de periode na deze winter en verder.

Het Outbreak Management Team (hierna: OMT) geeft in zijn advies naar aanleiding van het 142^e OMT een update over de huidige stand van zaken met betrekking tot covid-19. Op basis van het aantal meldingen met positieve testen wordt voor de komende week (week 8 2022) verwacht dat het aantal ziekenhuis- en IC-opnames stabiel blijft of kan stijgen tot ongeveer 250 ziekenhuisopnames per dag en 25 IC-opnames per dag. Een stijging wordt dan voornamelijk verwacht voor patiënten ouder dan 60 jaar. Doordat de kans op ziekenhuisopname per melding en de kans op IC-opname per ziekenhuisopname variëren in de tijd, kennen deze prognoses ruime onzekerheidsmarges. Ervan uitgaande dat in week 8 van 2022 een piek bereikt zal worden, geeft het OMT aan dat versoepelingen waarschijnlijk slechts een beperkt effect hebben op de piekbezetting in de ziekenhuizen en op de IC. Op basis hiervan vindt het OMT versoepelingen zoals voorgesteld verantwoord. Echter het OMT benadrukt wederom dat zij hieraan de disclaimer van de opkomst van weer een nieuwe virusvariant verbindt. Tevens wil het OMT een aantal kanttekeningen maken, omdat naast te verwachten aantallen patiënten, de capaciteit van de hele zorgketen (inbegrepen huisartsen, SEH, ziekenhuis en verpleeghuiszorg) ook te maken krijgt met belasting door uitval van zorgmedewerkers en mantelzorgers. Het verwachte aantal infecties per dag in de bevolking tijdens de piek met de omikronvariant is veel groter dan het aantal infecties per dag tijdens de vorige piek met de deltavariant van begin december 2021. De verwachting is dat in de hele zorgketen problemen kunnen ontstaan door de verminderde inzetbaarheid tijdens een piekperiode van het aantal infecties per dag. Het kabinet heeft aangegeven dat op 15 maart 2022 een heroverweging naar aanleiding van de reeds ingevoerde verdere versoepelingen, zoals aangekondigd op 15 februari 2022, plaats zal vinden.⁷

Het voorgaande brengt met zich dat nog maatregelen nodig (kunnen) zijn ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of van een directe dreiging

⁶ Brief van 8 februari 2022 inzake korte termijn aanpak covid-19 en doorkijk lange termijn. Kamerstukken II 2021/22, 25 295-1780.

⁷ Brief van 8 februari 2022 inzake korte termijn aanpak covid-19 en doorkijk lange termijn. Kamerstukken II 2021/22, 25 295-1780.

daarvan. De Twm bevat daarvoor momenteel het juridisch kader, waaronder de grondslagen voor eventuele maatregelen en procedurele waarborgen. Tot die waarborgen behoort de parlementaire betrokkenheid bij het nemen van maatregelen bij ministeriële regeling (of bij algemene maatregel van bestuur als het gaat om het bepalen van de veilige afstand), waarbij de Tweede Kamer kan besluiten niet in te stemmen met een nagehangen ministeriële regeling in welk geval die regeling van rechtswege vervalt (artikel 58c Wpg). Ook is gewaarborgd dat beide Kamers zeggenschap hebben over de instandhouding van bepalingen van de Twm (artikel VIII, derde tot en met vijfde lid, Twm).

Gelet op het voorgaande acht de regering het noodzakelijk om de werkingsduur van het merendeel van de bepalingen van de Twm te behouden (met uitzondering van artikel 58j, eerste lid, onder e, Wpg), zodat in de periode vanaf 1 maart tot 1 juni 2022, indien noodzakelijk en evenredig, op basis van de aldus in stand gehouden bepalingen met de nodige snelheid maatregelen getroffen kunnen worden. Ook dan blijft gelden dat maatregelen enkel worden genomen indien dat noodzakelijk is en evenredig aan het beoogde doel (artikel 58b, tweede lid, Wpg). Of en welke maatregelen nodig zijn (bij een opleving) in deze periode zal door het kabinet worden beoordeeld aan de hand van de dan actuele (epidemiologische) situatie. Het kabinet laat zich hierin adviseren door het OMT en er vindt onder meer een sociaalmaatschappelijke en economische reflectie plaats. Via de in artikel 58c, Wpg, neergelegde procedureregels is bij besluitvorming over de maatregelen de parlementaire betrokkenheid geborgd.

Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij het koninklijk besluit.

Deze toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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