

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2021, no.2021000758, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag ingevolge 58t van de Wet publieke gezondheid over de krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid geldende maatregelen, met het oog op een voorgenomen besluit tot verlenging per 1 juni 2021, als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

Wettelijke procedure verlenging Twm

Artikel 58t van de Wet publieke gezondheid (Wpg) bepaalt dat de Afdeling advisering van de Raad van State elke drie maanden wordt gehoord over de krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid geldende maatregelen, voorafgaand aan het besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm).¹ Een verlenging van de gelding van dit tijdelijke hoofdstuk van de Wpg, alsmede van de andere in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen, geschiedt bij koninklijk besluit (kb) voor telkens maximaal drie maanden. De voordracht voor zo'n kb kan pas worden gedaan nadat een ontwerp daarvan minstens een week daarvoor aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.² Bij kb van 18 februari 2021 is de geldingsduur van de Twm verlengd tot 1 juni 2021.³ Dat brengt met zich dat vóór 1 juni 2021 opnieuw een besluit over de verlenging moet worden genomen.

Noodzaak verlenging tot 1 september 2021

De regering stelt dat is gekozen voor verlenging van de Twm tot 1 september 2021 omdat de maatregelen die op grond hiervan zijn genomen, vandaag de dag onverminderd noodzakelijk zijn.⁴ Uit de cijfers die zij vermeldt in de laatste stand van zakenbrief van 13 april jongleden blijkt dat de situatie nog steeds zorgelijk is. Het aantal besmettelijke personen is groot,⁵ net als het aantal ziekenhuisopnames- en oplopend aantal IC-opnames. Het verdere verloop van het virus in de komende periode blijft zeer onzeker. In deze stand van zaken ziet het Outbreak Management Team (OMT) geen aanleiding om al tot versoepelingen te komen.

¹ Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), Stb. 2020, 441.

² Artikel VIII, vierde lid van de Twm.

³ Stb. 2021, 93.

⁴ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁵ Op basis van de stand van zakenbrief van 13 april 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1105) gaat het om 163.628 personen op 5 april 2021. Vorig jaar maart, tijdens de eerste piek waren dat er volgens het coronadashbord 168.872.

Daartegenover staat een steeds sterkere roep vanuit de maatschappij om de beperkende maatregelen op allerlei terreinen juist te versoepelen. Daarbij spelen de steeds schrijnender en zichtbaarder wordende economische en sociaal-maatschappelijke gevolgen van de crisis een belangrijke rol. De recent aangekondigde versoepelingen die in zouden moeten gaan op 28 april aanstaande beogen hierin een door de regering aangemerkte middenweg te vinden.

De Afdeling constateert dat ter regulering van de balans die in dat spanningsveld moet worden gezocht, het wettelijke kader van de Twm de komende periode onverminderd noodzakelijk blijft. Zij wijst er in dit verband op dat de Twm niet alleen ingezet kan en moet worden voor het opschalen van maatregelen, maar ook voor het gefaseerd afschalen daarvan. Daartoe bepaalt de Twm expliciet dat zodra een op grond van die wet vastgestelde ministeriële regeling of een deel daarvan niet langer noodzakelijk is, deze zo spoedig mogelijk gewijzigd of ingetrokken wordt.⁶ Met andere woorden, de Twm biedt de grondslag én regelt de bandbreedte van de op- en afschaling van de getroffen en te treffen maatregelen. Tegen deze achtergrond kan de Twm in deze fase niet gemist worden. Voldoende aannemelijk is dat ook ná 1 juni 2021 op deze wet gebaseerde maatregelen nog enige tijd (deels) noodzakelijk zullen zijn om het virus verder in te dammen.

Het valt in samenhang met het voorgaande overigens op dat er ruim een jaar na aanvang van de crisis nog altijd nieuwe onderdelen aan de Twm worden toegevoegd of in voorbereiding zijn. Het gaat daarbij enerzijds om voorstellen die verdere beperkingen opleggen,⁷ maar anderzijds juist ook om voorzieningen die bij kunnen dragen aan het afschalen van maatregelen.⁸ In de toelichting bij het voorstel voor verlenging ontbreekt een overzicht van deze reeds aangekondigde wijzigingen en het beoogde tijdpad daarvan. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of er daarnaast op dit moment nog andere wijzigingen van de Twm worden voorzien of overwogen.

Effectiviteit van de wet

Het grillige en onvoorspelbare verloop van de verspreiding van het coronavirus maakt het de komende tijd zeer lastig om nauwkeurig vooraf besluiten te nemen over het moment en de wijze waarop maatregelen kunnen worden op- of afgeschaald. Daarbij speelt ook het hiervoor genoemde spanningsveld een rol tussen enerzijds de 'harde' cijfers die er op dit moment nog op wijzen dat

⁶ Artikel 58c, zesde lid, Wpg. Zie ook artikel 58, tweede lid, Wpg waarin wordt bepaald dat de op grond van de Twm toegekende bevoegdheden slechts worden toegepast voor zover die toepassing gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is en gelet op dat doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is.

⁷ Het wetsvoorstel sluiting locaties bij besmettingen en het wetsvoorstel quarantaineplicht voor reizigers, Kamerstukken II 2020/21, 35808.

⁸ Het wetsvoorstel tijdelijke wet testbewijzen COVID-19, Kamerstukken II 2020/21, 35807.

versoepeling niet of slechts zeer beperkt kan plaatsvinden en anderzijds de sociale en economische belangen die aanmerkelijke versoepelingen juist steeds urgenter maken. Daarover bestaan aanzienlijke verschillen van opvatting en appreciatie die de afgelopen periode steeds duidelijker en scherper aan het licht zijn getreden. Dat is mede gelet op de duur van de crisis begrijpelijk en onvermijdelijk.

Tegen deze maatschappelijke achtergrond behoeft de effectiviteit van de Twm en van de daarop gebaseerde maatregelen de komende periode bijzondere aandacht. Met het oog op de nalevingsbereidheid bij burgers en bedrijven en een doeltreffende handhaving door de overheid zijn een zo consistent en coherent mogelijk beleid en een heldere communicatie daarover, cruciaal.⁹ Voorkomen moet worden dat vanuit de begrijpelijke wens om perspectief te bieden onbedoeld verwachtingen worden gewekt over afschaling van maatregelen die soms spoedig daarna toch nog onhaalbaar blijken. Daardoor ontstaat naast maatschappelijke teleurstelling ook een aanmerkelijk risico dat de geloofwaardigheid en effectiviteit van het wettelijke regime en van de op grond daarvan nog steeds noodzakelijke maatregelen wordt aangetast.

Conclusie

Gelet op de ingrijpendheid van de op de Twm gebaseerde maatregelen dienen deze niet langer van kracht te zijn dan noodzakelijk is. Om die reden heeft de wetgever gekozen voor een werkingsduur van de wet van drie maanden met de mogelijkheid van verlenging.

Gelet op de huidige omstandigheden zoals hiervoor genoemd, acht de Afdeling het oordeel gerechtvaardigd dat het laten vervallen van (delen van) de Twm op dit moment niet aan de orde is. Hierbij betreft de Afdeling dat de Twm ook noodzakelijk is voor de gefaseerde afschaling van de maatregelen. Verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, genoemde bepalingen van de Twm met een termijn van drie maanden ligt volgens haar in de rede.

De vice-president van de Raad van State,

⁹ Vanuit dit perspectief rijzen soms de nodige vragen. Zo stelt de stand van zakenbrief van 13 april 2021 op p. 16 dat voor de eerste versoepeling het aantal dagelijkse ziekenhuisopnames leidend zijn, zonder dat wordt ingegaan op de betekenis van eerder genoemde indicatoren. De Afdeling wijst hierbij op bijvoorbeeld de R-waarde, maar merkt ook overigens op dat de verhouding tussen het openingsplan, de inschaling op de routekaart en de betekenis hierbij van de indicatoren van het coronadashboard onduidelijk is.