Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan de Koning

Kenmerk
3358724-1027979-WJZ

Den Haag
25 april 2022

Nader rapport inzake de krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid geldende maatregelen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 april 2022 no. 2022000838, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 april 2022, no. W13.22.0059/III bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2022, no.2022000838, 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 2022, als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, met nota van toelichting.

Het voorstel verlengt de geldingsduur van een aantal bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm).

Gegeven de nog steeds bestaande onzekerheid over het verloop van de pandemie en bij gebreke van een alternatieve wettelijke grondslag voor mogelijk noodzakelijke maatregelen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State begrip voor het voorstel, maar moet de motivering daarvan worden versterkt. Die motivering dient enerzijds sterker tot uitdrukking te brengen dat de Twm ook daadwerkelijk een tijdelijke wet zal zijn. Anderzijds dient het belang te worden benadrukt om in het kader van een integrale herziening van het staatsnood- en crisisrecht, op korte termijn in plaats van de Twm een permanent wettelijk kader te creëren met het oog op de bestrijding van een grootschalige pandemie. Met het oog op de wens om de Twm zo snel mogelijk te laten vervallen dient daartoe in de toelichting te worden voorzien in een concrete tijdsplanning.

Op 12 april 2022 heeft een delegatie van de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg gevoerd met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over deze adviesaanvraag.

1. Voorstel tot verlenging van de Twm

Artikel 58t van de Wpg bepaalt dat de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gehoord over de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg geldende maatregelen, voorafgaand aan het besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, Twm.[1] Een verlenging van de gelding van dit tijdelijke hoofdstuk Va 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. Bij kb van 21 februari 2022 is de geldingsduur van de Twm verlengd tot 1 juni 2022.[2] Dat brengt met zich dat vóór 1 juni 2022 opnieuw een besluit over de verlenging moet worden genomen. Nadat de Afdeling is gehoord, zal een ontwerp van het verlengingsbesluit worden voorgehangen bij zowel de Tweede als de Eerste Kamer.

Met het oog op dit advies heeft de Afdeling vooraf de beschikking gekregen over een ontwerpbesluit waarin het voornemen tot verlenging wordt toegelicht. Daarin wordt voorgesteld om sommige bepalingen van de Twm te verlengen en het tijdstip van verval van die bepalingen vast te stellen op 1 september 2022. De verlenging heeft geen betrekking op de artikelen die zien op groepsvorming, overige regels over de uitoefening van contactberoepen en de bezettingsgraad van de plaatsen waar tegen betaling verblijf wordt aangeboden aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen met een adres in de gemeente waar dit verblijf wordt aangeboden, onderwijsinstellingen, kinderopvang en het coronatoegangsbewijs voor het beroepsonderwijs of hoger onderwijs.[3]

De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit tot verlenging vermeldt dat niet te voorspellen is óf de samenleving in de periode vanaf 1 juni tot 1 september 2022 in een situatie terecht gaat komen waarbij juridische maatregelen op grond van de Twm onvermijdelijk zijn. Het ontwerpbesluit voorziet daarom in het behouden van die grondslagen die noodzakelijk kunnen zijn om ingeval sprake is van een oplevingen op korte termijn bindende juridische maatregelen te kunnen treffen. Op grond van de behouden grondslagen in de Wpg kunnen dergelijke maatregelen dan snel worden ingezet indien dat noodzakelijk en proportioneel is. De overige, hiervoor genoemde grondslagen in de Twm worden niet langer noodzakelijk geacht en zullen daarom vervallen. De artikelen uit de Twm die overblijven vormen daarmee in wezen de 'gereedschapskist' die vooralsnog geacht worden nodig te blijven om voortvarend optreden mogelijk te maken waardoor ernstige ziekte, hoge sterfte en ontwrichting van zorg en maatschappij voorkomen kan worden.

De Afdeling wijst erop dat het op het moment van uitbrengen van dit advies nog niet duidelijk was of er binnen het parlement steun zal zijn voor de vijfde verlenging. Indien de goedkeuringswet vijfde verlenging geldingsduur Tijdelijke wet maatregelen covid-19 niet zou worden aangenomen door de Eerste Kamer is een zesde verlenging uiteraard niet meer aan de orde.

Het wetsvoorstel Goedkeuringswet vijfde verlenging geldingsduur Tijdelijke wet maatregelen covid-19[4] regelt de goedkeuring van het koninklijk besluit waarmee het merendeel van de bepalingen van de Twm met ingang van 1 maart 2022 werd

[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] Stb. 2022, 76.
[3] De artikelen 58g , 58j, eerste lid, onder b en d, 58q, 58r en 58ra, derde tot en met zesde lid.
[4] Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 2.

verlengd tot 1 juni 2022.[5] Het wetsvoorstel is op 19 april 2022 aanvaard door de Tweede Kamer.[6] De Eerste Kamercommissies voor Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning hebben op dezelfde datum blanco eindverslag uitgebracht.[7] Naar verwachting vindt de plenaire behandeling op korte termijn plaats. Als de Eerste Kamer vóór het aflopen van de verlengingsperiode – derhalve voor 1 juni 2022 - besluit niet in te stemmen met het wetsvoorstel, dan vervalt de Twm met ingang van de tweede dag nadat het voorstel is verworpen en in dat geval is een zesde verlenging niet aan de orde.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat verschillende Tweede Kamerfracties in het debat van 11 april 2022 over het hiervoor genoemde goedkeuringswetsvoorstel en in het debat van 19 april 2022 over de brief inzake de langetermijnaanpak van covid-19 wel kritisch waren over het behouden van de grondslagen voor het coronatoegangsbewijs (ctb) in de vijfde verlenging en de voorgenomen zesde verlenging. Hierop wordt onder punt 3 van dit nader rapport ingegaan.

2. Strategie op de (middel)lange termijn

In de toelichting op het ontwerp-besluit wordt aangegeven dat de acute coronacrisis voorbij lijkt.[8] Volgens het OMT bevindt Nederland zich nu in een transitiefase, maar nog niet in een endemische fase. Dit is een fase waarin er nog veel onzekerheden zijn over het verloop van de epidemie. Deze fase kan één tot enkele jaren duren.

Gedurende de transitiefase kunnen verschillende scenario's een rol spelen.[9] Blijkens de toelichting onderscheidt de regering met het oog op de middellange termijn vier scenario's:[10]

- het verkoudheidsscenario;
- het griep+-scenario;
- het continuestrijdscenario;
- het worstcasescenario.

In de eerste twee scenario's zijn geen verplichtende maatregelen nodig. In het derde scenario wordt uitgegaan van vrijwillige inspanningen binnen de relevante sectoren maar deze kunnen (deels) een verplichtend karakter hebben. Daarbij kan gedacht worden aan het aanhouden van een veilige afstand, de gerichte inzet van het coronatoegangsbewijs (ctb), capaciteitsbeperkingen en placering. De bedoeling in dit scenario is om per sector maatwerk te leveren mochten zwaardere maatregelen nodig zijn. Ten slotte is er het worstcasescenario. De kans hierop wordt volgens wetenschappers relatief klein geacht maar is niet geheel uitgesloten.

Tegen deze achtergrond dient ook de vraag naar de noodzakelijke wetgeving te worden beoordeeld. In de brief van 31 maart 2022 zijn drie opties geschetst om het juridische instrumentarium voor de korte, maar ook de middellange termijn te regelen.[11] Het gaat daarbij om:

[5] Stb. 2022, nr. 76.
[6] Overzicht van de stemming in de Tweede Kamer, d.d. 19 april 2022.
[7] Korte aantekeningen vergadering van die commissies van 19 april 2022.
[8] Toelichting, paragraaf 1.
[9] De toelichting verwijst daarnaast naar de vijf scenario's die de WRR heeft geschetst, zie: 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden', verschenen op 2 september 2021.
[10] Toelichting, paragraaf 1.
[11] Kamerstukken II 2021/22, 25295, 1824.

1) het telkens verlengen van de Twm in afgeslankte vorm tot de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën;
2) het 'structureler' maken van de daarvoor in aanmerking komende tijdelijke bepalingen via een overbruggingswet; en
3) Het laten vervallen van de Twm, waarbij er in het geval er toch weer juridisch ingrijpen nodig is, een nieuwe spoedwet tot stand moet worden gebracht.

De vraag naar de toekomstige wetgeving is inmiddels aan de orde geweest in de Tweede en Eerste Kamer. De door de Eerste Kamer aangenomen motie-De Boer c.s.[12] spreekt uit dat de Twm slechts dan kan worden verlengd als in het licht van een ongewijzigd gunstig beloop van de pandemie, de verlenging zich beperkt tot basismaatregelen zoals afstand, mondkapjes en hygiëne en daarnaast de hoofdlijnen van een definitieve wetgeving bekend zijn. In de Tweede Kamer is de motie Tielen aangenomen die de regering oproept om met spoed de uitwerking voor een overbruggingswet in een hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer te doen toekomen en deze wet zo snel mogelijk doch uiterlijk vóór 1 september aan de Kamer te zenden.[13] Tegen deze achtergrond dient het voorstel voor een 6e verlenging van de Twm te worden beoordeeld.

3. Beoordeling voorstel 6e verlenging Twm

a. Wettelijk kader
De Twm is van tijdelijke aard; zij ziet blijkens de Wpg uitsluitend op de bestrijding van de covid-19 epidemie of een directe dreiging daarvan.[14] Dat de wet als tijdelijk is bedoeld blijkt ook uit de in beginsel korte periode waarvoor zij geldt; blijkens de wet vervallen de daarin opgenomen bepalingen in principe na drie maanden. Bij koninklijk besluit kunnen deze bepalingen of onderdelen daarvan worden verlengd voor steeds een periode van maximaal drie maanden.[15]
Daarom heeft de Afdeling in haar advies van 16 februari 2022 over de covid-19-maatregelen in het licht van de vijfde verlenging van de Twm geadviseerd om meer duidelijkheid te geven over de reikwijdte, de inhoud en het tijdpad naar een permanent wettelijk kader ten behoeve van de bestrijding van een grootschalige pandemie. Het moment waarop (een groot deel van) de Twm redelijkerwijs niet meer verlengd kan worden, komt immers geleidelijk dichterbij.[16] De noodzaak om op korte termijn te komen tot permanente wetgeving moet mede worden gezien in het kader van de voorgenomen herziening van het (staats)nood- en crisisrecht.[17] In haar spontane advies van 13 december 2021 heeft de Afdeling op de noodzaak daarvan gewezen.[18]

b. Noodzaak verlenging
Nu de acute fase van de epidemie voorbij lijkt te zijn, is de vraag in hoeverre nog voldaan is aan het wettelijke criterium dat sprake moet zijn van een 'directe dreiging'. De toelichting gaat daar niet met zo veel woorden op in. Wel wordt in de toelichting gesteld dat in de huidige transitieperiode niet te voorspellen is óf de samenleving in de periode vanaf 1 juni tot 1 september 2022 in het hiervoor genoemde derde of vierde scenario terecht gaat komen (zie hiervoor punt 2) en of

12 Kamerstukken I 2021/22, 35979, G.
13 Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 11.
14 Artikel 58b, eerste lid, Wpg.
15 Artikel VIII, eerste en derde lid, Twm.
16 Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 6.
17 De regering heeft een zodanige herziening eerder aangekondigd. Zie Kamerstukken II 2017/18, 29688, nr. 48.
18 Zie ook het ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 65.

bindende juridische maatregelen dan onvermijdelijk zijn.[19] Ook wordt per bevoegdheidsgrondslag en per afzonderlijke bepaling afgewogen in hoeverre deze in de huidige fase nog noodzakelijk zijn.[20] Dit leidt ertoe dat een aantal bevoegdheidsgrondslagen komt te vervallen. Enkele potentieel ingrijpende bevoegdheden blijven vooralsnog evenwel gehandhaafd.

Naar aanleiding van deze constatering van de Afdeling ten aanzien van het begrip 'directe dreiging' is de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit aangevuld. Gelet op de definitiebepaling in artikel 1, aanhef en onder i, Wpg is een epidemie een in korte tijd sterke toename van het aantal nieuwe patiënten lijdend aan een infectieziekte behorend tot groep A, B1, B2, of C. In verband met de Twm gaat het om een dergelijke epidemie van covid-19 of van een directe dreiging daarvan. In de afgelopen twee jaren hebben we gezien dat er sprake kan zijn van een directe dreiging als er in korte tijd een groot aantal besmettingen optreedt en grote aantallen mensen zodanig ziek worden dat zij een beroep moeten doen op de zorg. Tot op heden is gebleken dat er geen hard criterium is te geven wanneer die directe dreiging ontstaat, omdat deze directe dreiging verschillende oorzaken kan hebben, zoals een niet bestaande, dan wel lage immuniteitsgraad, of de opkomst van een nieuwe, zorgwekkende, virusvariant. Zolang de endemische fase niet is bereikt kan het virus, zoals ook blijkt uit de afgelopen twee jaar, ons verrassen door zowel een samenloop van oorzaken, als één enkele op zichzelf staande oorzaak, bijvoorbeeld een ziekmakender variant van het virus, en vormt het daarmee een directe dreiging.

Gelet op dit potentieel ingrijpende karakter van de resterende bevoegdheden van de Twm en de mogelijke gevolgen van toepassing daarvan voor de bescherming van grondrechten (incl. het recht op zorg) dienen de pro's en contra's van de door de regering geschetste wetgevingsopties (zie hiervoor in punt 2.) zorgvuldig te worden afgewogen.

Tegen een hernieuwde verlenging zou kunnen worden ingebracht dat de noodzaak daarvan niet onomstotelijk vaststaat. In de eerste twee geschetste scenario's zijn verplichtende maatregelen niet nodig en in het derde scenario alleen als de vrijwillige sectorale maatregelen onvoldoende effectief blijken. Alleen in het minst waarschijnlijke worstcasescenario zijn verplichtende maatregelen onontkoombaar. Daarbij wordt uit de toelichting niet duidelijk op welke termijn een permanente wettelijke regeling is voorzien. Gelet op de mogelijke lange duur van de transitieperiode (één tot enkele jaren) zou dit kunnen betekenen dat de Twm – in strijd met het beoogde karakter van tijdelijke regeling – nog vele malen moet worden verlengd.

Daar staat tegenover dat het zonder meer laten vervallen van de Twm op aanzienlijke bezwaren stuit. De mogelijke gevolgen van een situatie waarin zich een ongunstig scenario voltrekt zijn, zoals de ervaring heeft geleerd, verstrekkend. De regering heeft er terecht op gewezen, dat als de volksgezondheid in een dergelijk scenario ernstig wordt bedreigd, er in het geval de Twm zou zijn weggevallen gedurende weken of zelfs maanden geen wettelijke grondslag voorhanden kan zijn om acuut de noodzakelijke juridische maatregelen te nemen. De kans dat de wetgever dan vanwege het ontbreken van die wettelijke grondslag opnieuw te laat ingrijpt, is aanzienlijk. De Afdeling acht dat risico gelet op de potentieel ernstige gevolgen ervan onverantwoord.

[19] Toelichting, paragraaf 2.2.1.
[20] Toelichting, paragraaf 2.2.2.

c. Herziening noodwetgeving, eerste tranche
Om te voorkomen dat de Twm nog vele malen moet worden verlengd acht de Afdeling het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk wordt voorzien in een permanente wet. Deze moet een structurele grondslag bieden voor beperkende maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van een pandemie. Gelet op de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan moet het mogelijk zijn deze op korte termijn voor te bereiden. Met het oog op de wens om de Twm zo snel mogelijk te laten vervallen zou de toelichting bij dit ontwerpbesluit moeten voorzien in een concrete tijdsplanning hiervoor.

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel kan, naast de ervaringen die met de Twm in de afgelopen periode zijn opgedaan, inspiratie worden geput uit de bestaande noodwetgeving. Deze wetten kennen in veel gevallen een systematiek waarbij in de wet de noodzakelijke grondslagen voor ingrijpen in de vrijheden van burgers zijn opgenomen. De op deze grondslagen gebaseerde bevoegdheden kunnen uitsluitend ingeval van buitengewone omstandigheden bij koninklijk besluit in werking worden gesteld. Daarbij dient, net als in die wetgeving, tevens voorzien te zijn in een duidelijke en eenvoudige procedure waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over het voortduren van de inwerkingstelling. Zo nodig kan die procedure worden aangepast op grond van de ervaringen met de Twm van de afgelopen twee jaar.

In het kader van een dergelijke wet zullen – net als bij de Twm het geval is geweest – de verschillende grondrechtelijke belangen van burgers zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarbij zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke betekenis van een coronatoegangsbewijs (ctb). Het doel daarvan is – zo is ook de huidige crisis naar voren gekomen – om in voorkomende gevallen de samenleving sneller te openen of minder snel te sluiten. Daarmee kan worden voorkomen dat veel verstrekkender maatregelen – zoals een complete lockdown of het geheel sluiten van bepaalde sectoren – moeten worden genomen of gehandhaafd die economie en samenleving vérgaand ontwrichten. Dat belang zal moeten worden afgewogen tegen de mogelijke (principiële en praktische) nadelen van de inzet van het ctb.

Het kabinet heeft het behouden van de grondslag voor het inzetten van het ctb in de zesde verlenging nader overwogen, mede naar aanleiding van het debat van 11 april 2022 met de Tweede Kamer over het voorstel voor de Goedkeuringswet vijfde verlenging Twm en de door de Eerste Kamer aangenomen motie-De Boer c.s. In het ontwerpbesluit dat aan de Afdeling is gezonden, stelde het kabinet al voor de mogelijkheid voor een ctb te laten vervallen voor het onderwijs (artikel 58ra, derde tot en met zesde lid, Wpg). Op grond van artikel 58ra, eerste lid, Wpg kunnen bij een krachtens paragraaf 2 van hoofdstuk Va Wpg vast te stellen ministeriële regeling regels gesteld worden over het beschikken over een ctb bij toegang tot activiteiten of voorzieningen die betrekking hebben op cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca, sport, niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Het uitgangspunt voor de inzet van het ctb is vanaf aanvang geweest het bieden van de mogelijkheid om de samenleving eerder te heropenen en langer open te houden. Hoewel het onzekere verloop van de epidemie en de mogelijkheid van een nieuwe variant maakt dat een gericht wettelijk instrument voor de inzet van een ctb noodzakelijk en proportioneel kan zijn om paraat te hebben op het moment dat de epidemiologische situatie daarom vraagt, kiest het kabinet er mede gelet op het gevoelen van de Tweede Kamer en de door de Eerste Kamer aangenomen motie-De Boer[21] voor om de wettelijke grondslag voor het ctb voor dit moment te laten vervallen. In de brief over de langetermijnaanpak van covid-

[21] Kamerstukken II, 2021/22, 35979, G.

19 van 1 april 2022 is uiteengezet dat het kabinet met verschillende maatschappelijke sectoren gesprekken voert over de inzet van mogelijke maatregelen, die door de sectoren zelf nodig worden geacht in geval de epidemie weer opleeft.[22] Daarbij is ook de mogelijke inzet van ctb's een onderwerp van gesprek. Mocht uit deze gesprekken naar voren komen dat sectoren hechten aan het instrument omdat ze er aan hechten (wanneer noodzakelijk) het ctb in te kunnen zetten om deze sectoren veilig en verantwoord langer open te houden dan zonder de inzet van het ctb mogelijk zou zijn, dan acht het kabinet het wenselijk dat de wetgever ter ondersteuning van deze sectoren en hun plannen specifiek voor dit instrument een nieuwe juridische grondslag overweegt. Daarom zal paragraaf 3a van hoofdstuk Va Wpg in zijn geheel vervallen. Ik zal tegen die achtergrond ook bevorderen dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen[23] wordt ingetrokken, omdat dit wetsvoorstel ziet op wijziging van hoofdzakelijk die paragraaf.

De permanente wet kan een eerste tranche zijn in de voorgenomen brede herziening van het (staats)nood- en crisisrecht.[24] In dat kader zouden op afzienbare termijn vervolgwetsvoorstellen moeten worden voorbereid. Ook met het oog op andere terreinen kunnen zich immers acute crisis voordoen en is, zo constateerde de regering eerder, de nood- en crisiswetgeving dringend aan modernisering toe. De Minister van JenV dient daartoe als eerstverantwoordelijke minister het initiatief te nemen.

d. Conclusie

De Afdeling heeft begrip voor het voorstel tot verlenging van de Twm, mits concreet zicht wordt geboden op een permanente wettelijke voorziening op de korte termijn. Op dat punt acht zij de toelichting op het ontwerpbesluit niet toereikend. Daarbij merkt de Afdeling op dat een integrale herziening van de Wet publieke gezondheid (met inbegrip van de noodzakelijke bestuurlijke hervormingen) niet kan worden afgewacht. Daarvoor is meer tijd nodig. Daarom geeft de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden en te starten met de hiervoor genoemde eerste tranche.

De Afdeling signaleert terecht dat de Twm bedoeld is als tijdelijke wet. Bij de totstandkoming en behandeling van de Twm en bij gelegenheid van de verlengingen, heeft het kabinet telkens gesteld dat de bevoegdheden van de Twm een tijdelijk karakter dragen. Ook beide Kamers hebben bij de totstandkoming van de Twm aangegeven hieraan groot belang te hechten. Omdat bij totstandkoming van de Twm onvoorzienbaar was hoe de epidemie van covid-19 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 te verlengen (artikel VIII, derde lid, Twm).

De Wpg bevat van oudsher bepalingen ter bestrijding van een (direct dreigende) epidemie van een infectieziekte A, zoals covid-19. De afgelopen jaren zijn die bepalingen bij de covid-19-crisis ongenoegzaam gebleken. De Twm heeft dat gat

[22] Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1834.
[23] Kamerstukken II 2021/22, 35971, nr. 2.
[24] De Afdeling heeft eerder geadviseerd prioriteit te geven aan een wettelijk kader met het oog op de effectieve bestrijding van een eventuele volgende grootschalige infectieziekte-uitbraak, als eerste tranche van een brede herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht, ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 65.

moeten vullen. Ik heb daarom eerder aangekondigd dat de Wpg 'pandemisch paraat' moet worden gemaakt.[25]Deze brede herziening van de Wpg ziet op de toekomstbestendigheid van de Wpg met het oog op de bestrijding van toekomstige pandemieën. Naast het kunnen nemen van maatregelen voor diverse pandemieën, ziet deze herziening onder meer op de toedeling van taken en bevoegdheden aan de verschillende betrokkenen in de infectieziektenbestrijding en op het sturingsinstrumentarium van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vanwege de brede scope daarvan en de zorgvuldige afstemming met betrokkenen vergt de voorbereiding hiervan nog de nodige tijd. Deze herziening is naar verwachting dan ook niet binnen twee jaar gereed. Zoals ook in de nota van toelichting bij het aan de Afdeling overgelegde ontwerpbesluit is aangegeven kunnen maatregelen in de tussenliggende periode noodzakelijk zijn voor de bestrijding van covid-19. Dit zou inderdaad, zoals de Afdeling opmerkt, kunnen betekenen dat de Twm nog meerdere malen moet worden verlengd. In dat licht deel ik de adviesopmerking van de Afdeling dat het van belang is om concreet zicht te bieden op een permanente wettelijke voorziening op de korte termijn. Daarop en op de adviesopmerkingen over het staatsnoodrecht, wordt hieronder nader ingegaan.

Het kabinet onderschrijft de constatering dat de nood- en crisiswetgeving aan modernisering toe zijn. De modernisering van het staatsnoodrecht wordt in samenhang behandeld met de door het kabinet aangekondigde totstandkoming van een integraal wettelijk kader voor de crisisbeheersing en brandweerzorg, omdat alleen op die manier een integrale visie en een eenduidig instrumentarium voor de toekomst kunnen worden geborgd.[26]

Het kabinet heeft in de door de Afdeling aangehaalde brief van 31 maart 2022 drie opties geschetst voor een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen ter bestrijding van covid-19 op de lange termijn.[27] Deze opties zijn het, indien nodig, blijven verlengen van de Twm, een overbruggingswet of de Twm laten vervallen en pas wetgeving gaan voorbereiden indien maatregelen noodzakelijk blijken. De Afdeling signaleert dat de laatstgenoemde optie – het zonder meer laten vervallen van de Twm –, op aanzienlijke bezwaren stuit. De mogelijke gevolgen van een situatie waarin zich een ongunstig scenario voltrekt zijn, zo geeft de Afdeling aan, verstrekkend. Het kabinet deelt dit standpunt van de Afdeling. Om die reden heb ik in de brief van 31 maart 2022 gewezen op de mogelijke situatie dat bij het wegvallen van de Twm gedurende weken of zelfs maanden geen wettelijke grondslag voorhanden is om acuut de noodzakelijke juridische maatregelen te nemen. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de kans dat de wetgever dan vanwege het ontbreken van die wettelijke grondslag opnieuw te laat ingrijpt, aanzienlijk is. De Afdeling acht dat risico gelet op de potentieel ernstige gevolgen ervan onverantwoord.

Het idee van een overbruggingswet ziet erop bepalingen uit het tijdelijke hoofdstuk Va Wpg structureler in de Wpg op te nemen, uitsluitend ten behoeve van de covid-19-epidemie. Met die optie komen er voor dit doel wettelijke grondslagen voor een overbruggingsperiode om maatregelen te kunnen treffen. Deze periode betreft 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 voor die bestrijding te behouden. De Afdeling signaleert terecht dat de Tweede Kamer de

[25] Brief van 1 april 2022 inzake de langetermijnaanpak covid-19. Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 1834.
[26] Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 64.
[27] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1824.

motie-Tielen[28] heeft aanvaard. Hierin wordt de regering onder meer verzocht om de Kamer met spoed de uitwerking voor de overbruggingswet te doen toekomen in een hoofdlijnenbrief en die wet zo snel mogelijk, doch uiterlijk vóór 1 september 2022, aan de Kamer te zenden. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer, bij gelegenheid waarvan die motie is ingediend, is ook opnieuw, onder meer door de leden Kuiken (PvdA) en Westerveld (GroenLinks), aandacht gevraagd voor het voortmaken met de genoemde herziening van de Wpg.[29] Om te voorkomen dat de Twm nog vele malen moet worden verlengd acht de Afdeling het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk wordt voorzien in een permanente wet ter bestrijding van een grootschalige pandemie. De Afdeling geeft aan dat deze wet een structurele grondslag moet bieden voor beperkende maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van een pandemie. Omdat de integrale herziening van de Wpg niet kan worden afgewacht geeft de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden. Gelet op de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan moet het, zo geeft de Afdeling aan, mogelijk zijn deze op korte termijn voor te bereiden.

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel kan, zo adviseert de Afdeling, naast de ervaringen die met de Twm in de afgelopen periode zijn opgedaan, inspiratie worden geput uit de bestaande noodwetgeving. Deze wetten kennen in veel gevallen een systematiek waarbij in de wet de noodzakelijke grondslagen voor ingrijpen in de vrijheden van burgers zijn opgenomen. In het kader van een dergelijke wet zullen – net als bij de Twm het geval is geweest – de verschillende grondrechtelijke belangen van burgers zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. De Afdeling geeft voorts aan dat de permanente wet een eerste tranche kan zijn in de voorgenomen brede herziening van het (staats)nood- en crisisrecht.[30]

Gelet op het hiervoor aangehaalde wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer en gehoord het advies van de Afdeling zal ik mij richten op de voorbereiding van een eerste tranche van de pandemisch parate herziening van de Wpg als vervolg op de Twm. Het kabinet zal voor deze eerste fase van de Wpg - zoals de Afdeling aanbeveelt - inspiratie putten uit de ervaringen met de Twm en de bestaande noodwetgeving. Deze wijziging van de Wpg is ingegeven door de pandemische paraatheid. Voor de algehele modernisering van het staatsnoodrecht is een integrale visie op die modernisering van belang.

Vanzelfsprekend hecht ik bij de totstandbrenging van de eerste tranche van de herziene Wpg sterk aan het met de Staten-Generaal vinden van een juiste balans van een slagvaardige aanpak van een crisis, het procedureel en inhoudelijk waarborgen van grondrechten, ook bij eventuele noodzakelijke beperkingen daarvan en de betrokkenheid van de beide Kamers. Daarbij zal acht worden geslagen op de opgedane ervaringen, het staatsnoodrecht, het eerdere advies van de Afdeling daaromtrent en de in dit advies gemaakte adviesopmerkingen over de inhoud van het wetsvoorstel.

Conform de motie-Tielen streef ik ernaar te bespoedigen dat het wetsvoorstel vóór 1 september 2022 wordt ingediend. Daaraan voorafgaand, in de eerste helft van mei 2022, zal ik de gevraagde hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer verzenden.

---

[28] Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 11.
[29] Verslag OSV 44 (2021-2022) van 11 april 2022.
[30] De Afdeling heeft eerder geadviseerd prioriteit te geven aan een wettelijk kader met het oog op de effectieve bestrijding van een eventuele volgende grootschalige infectieziekte-uitbraak, als eerste tranche van een brede herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht, ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 65.

In die brief zal ik nader ingaan op de inhoud van deze eerste tranche van de Wpg en zal ik de planning nader concretiseren.

De hierna genoemde onderdelen van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit zijn in lijn gebracht met dit nader rapport: paragraaf 1.1. (verduidelijking 'directe dreiging'), 2.1. (passage over de tijdelijkheid van de Twm toegevoegd), 2.2.2. (coronatoegangsbewijzen vervallen), 4 (toegelicht hoe met het advies van de Afdeling wordt omgegaan).

Ik moge U hierbij verzoeken in te stemmen met openbaarmaking van het advies en het nader rapport en toezending van deze stukken aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Ernst Kuipers