

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Minister VWS

Deadline: 7-9-2020

Datum

3 september 2020

Kenmerk

1702570-206673-WJZ

Zaaknummer

WJZ – (10)(2e)
Tel. 070 (10)(2e)

nota

(ter beslissing)

Nota naar aanleiding van het verslag en reactie op enkele amendementen bij de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Opmerking vooraf: deze nota is tevens in gelijklopende vorm voorgelegd aan de Ministers van JenV en BZK

1 Aanleiding voor deze nota

Met het oog op het opstellen van de nota n.a.v. het verslag bij de Twm covid-19 leggen wij u vier beslispunten voor:

1. Stemt u ermee in om ernaar te streven al vóór het uitbrengen van de nota n.a.v. het verslag politieke overeenstemming te bereiken over de manier waarop de parlementaire betrokkenheid bij ministeriële regelingen o.g.v. de Twm kan worden versterkt?
 - a. zo ja: dan treft u hiervoor in § 3 van deze nota opties aan, die worden toegelicht in de bijlage bij deze nota, met ons advies aan welke opties de voorkeur moet worden gegeven.
 - b. zo nee: dan blijven we in de nota n.a.v. het verslag bij de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling: lichte voorhangprocedure van één week.
 Wij adviseren optie a.
2. Stemt u – zowel vanwege de noodzaak voor Europees Nederland om het vangnet van de noodverordeningen ex artikel 7 Wpg expliciet in stand te laten, als in reactie op het verzoek van de gedragsdragers in Caraïbisch Nederland om het vangnet juist ook voor de eilanden in stand te laten – in met het ontraden van het amendement Van Raak waarin de vangnetbepaling wordt geschrapt?
3. Stemt u in met de nota van wijziging om in de Twm op te nemen dat de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording aflegt aan de betrokken gemeenteraden indien hij als voorzitter (na toepassing van artikel 58d) Twm-bevoegdheden heeft uitgeoefend?
 - a. zo ja: deze nota bevat opties om de verantwoording toe te spitsen op de Twm.

b. zo nee, dan zullen we in de nota n.a.v. het verslag verduidelijken dat artikel 40 Wvr onverkort van toepassing is. Wij stellen voor in de nota van wijziging nog enkele andere (relatief technische) wijzigingen op te nemen. Stemt u daarmee in?

Kenmerk

4. Wij stellen voor in de nota van wijziging nog enkele andere (technische) wijzigingen op te nemen. Stemt u daarmee in?

N.B. Op 4 september heeft zoals bekend nog een hoorzitting in de Tweede Kamer plaatsgevonden, waarin een aantal deskundigen en betrokkenen hun visie op de Twm geven. In deze hoorzitting is veel informatie beschikbaar gekomen over de opties en de opvattingen van de Kamer. Begin volgende week zult u daarover nader worden geïnformeerd.

Mogelijkerwijs wordt mede naar aanleiding daarvan op 9 september a.s. in de procedurevergadering van de Vaste JenV-commissie, waarin de Twm besproken wordt, nog besloten tot aanvullende vragen.

Het was de bedoeling de nota n.a.v. het verslag volgende week aan de TK te kunnen zenden. Wij constateren dat dit niet langer haalbaar is. De beantwoording van het zeer omvangrijke verslag (65 pagina's met ca. 600 vragen) hangt onder meer af van besluitvorming over en uitvoering van de voorgaande beslispunten en ook van besluitvorming over de actuele kwestie van de hoogte van de boetes en aantekening in de justitiële documentatie. Coalitieoverleg kan daarvoor ook van belang zijn. Wij streven ernaar aan u en de andere twee ministers eind volgende week een concept voor te leggen, zodat de nota n.a.v. het verslag dan kort na Prinsjesdag aan de Kamer zou kunnen worden gezonden.

2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Ad 1. Parlementaire betrokkenheid bij ministeriële regelingen

Het wetsvoorstel bevat een zgn. lichte voorhangprocedure voor op grond van de Twm vast te stellen ministeriële regelingen: de ontwerpregeling wordt gedurende een week voorgelegd aan TK en EK. TK en EK kunnen in die week wensen en opmerkingen kenbaar maken; het is aan de regering om te bepalen wat daarmee wordt gedaan.

Alle TK-fracties die een inbreng hebben geleverd, zijn hier kritisch over. De teneur is dat het parlement op deze manier te weinig zeggenschap heeft over de inhoud van de ministeriële regelingen. Inmiddels ligt er een amendement-Buitenweg/Kuiken (GL/PvdA) voor een zware voorhangprocedure, maar zodanig zwaar dat dit een funeste uitwerking kan hebben. In die regeling zouden bijvoorbeeld de EK-fracties van PVV en FvD – en in de TK zijn deze fracties ronduit tegen de Twm – de totstandbrenging van een ministeriële regeling kunnen blokkeren. Het is overigens de vraag of de indieners zich dit specifieke gevolg realiseren.

Intussen is gezien de kritische teneur van het verslag wel duidelijk dat er *op enig moment* bewogen zal moeten worden en dat we de lichte voorhang zoals die nu in het wetsvoorstel staat niet overeind zullen kunnen houden. Politiek overleg over het amendement en eventuele alternatieven lijkt dus geboden. Er zijn alternatieve opties denkbaar: zie hierna onder 3, ad 1, en in de bijlage.

Om de vele vragen in het verslag over de voorhangprocedure te kunnen beantwoorden, is dat overleg nodig voordat de nota n.a.v. het verslag wordt uitgebracht. Wij adviseren u dat overleg reeds nu te voeren (in ieder geval met de coalitiewoordvoerders om met hen alternatieve opties te bespreken voor een door hen in te dienen amendement, maar bij voorkeur ook met mw. Buitenweg en mw. Kuiken om hen mee te krijgen met een alternatieve optie, mede met het oog op

het verkrijgen van een meerderheid voor de Twm in de EK). MinVWS heeft al aangegeven dit overleg te willen voeren.

Kenmerk

Inmiddels is gebleken dat de heer Van Dam (CDA) een amendement in voorbereiding heeft dat – mits enkele wetstechnische aanpassingen worden aangebracht – overeenkomt met de door ons geadviseerde optie.

Ad 2. Schrappen van de vangnetbepaling

Er is door de heer Van Raak (SP) een amendement ingediend om de zgn. vangnetbepaling te schrappen, die het mogelijk maakt een ministeriële regeling of een noodverordening voortvloeiend uit een aanwijzing o.g.v. artikel 7 Wpg tot stand te brengen, indien een regeling niet (tijdig) tot stand kan komen via de in de Twm vastgelegde procedure. Voor Europees Nederland is deze vangnetbepaling noodzakelijk geoordeeld, zodat alleen al om die reden het amendement bij de behandeling ontraden zou moeten worden. De gezagdragers van Caraïbisch Nederland hebben nu verzocht deze lijn – mede gezien de bijzondere situatie op de eilanden – reeds te bevestigen en het is – ook op verzoek van de staatssecretaris van VWS die hierover met hen heeft overlegd – wenselijk dat dat voor de behandeling van het wetsvoorstel hun vraag (positief) kan worden beantwoord.

Ad 3. Bevoegdheid burgemeester / vz. Veiligheidsregio

In het verslag is een aantal vragen gesteld over de rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's na de inwerkingtreding van de Twm. Bij de beantwoording in de nota n.a.v. het verslag het accent gelegd op het behoud van de coördinerende rol (hierover wordt u op een later moment geïnformeerd).

De leden van de fracties van GroenLinks, SP en SGP hebben specifieke vragen gesteld over de (versterking van de) verantwoordingsrelatie tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de betrokken gemeenteraden binnen die regio. Bij de beantwoording van die vragen is gebleken dat niet duidelijk is hoe die verantwoording van de voorzitter in het geval van de uitvoering van Twm-bevoegdheden concreet plaatsvindt.

De Twm kent geen bijzondere regeling voor deze situatie, en dan geldt dus de algemene regeling van artikel 40 Wet veiligheidsregio's waarin is vastgelegd dat de voorzitters na afloop van de crisis schriftelijk verantwoording afleggen en op verzoek van de betrokken raden ook mondelinge toelichting. Van de huidige crisis is het einde nog niet in zicht, en strikte toepassing van artikel 40 Wvr leidt ertoe dat er pas na lange tijd verantwoording hoeft te worden afgelegd.

Om tegemoet te komen aan de gevraagde versterking van de democratische verantwoording van gemeenteraden, adviseren wij u om bij nota van wijziging in de Twm op te nemen dat de voorzitter direct na afloop van de periode dat hij op grond van 58d bevoegdheden uitoefent, daarover verantwoording aflegt aan de betrokken gemeenteraden, eventueel beperkt tot alleen een schriftelijke verantwoording (waarna ex 40 Wvr later een mondelinge verantwoording mogelijk is), zie hierna onder 3.3.

Alternatief is dat we dit niet wettelijk regelen, maar in de nota n.a.v. het verslag verduidelijken dat artikel 40 Wvr onverkort van toepassing is en er nadrukkelijk op wijzen dat het de voorzitters vrij staat tussentijds verantwoording af te leggen. Het is dan afwachten of hier een amendement voor wordt ingediend.

Ad 4. Andere punten voor de nota van wijziging

Zie hieronder in de toelichting.

3. Toelichting

Ad 1. PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ MINISTERIËLE REGELINGEN

Artikel 58c van het wetsvoorstel Twm luidt:

Artikel 58c Procedurevoorschriften ministeriële regelingen

Kenmerk

1. De vaststelling van een krachtens dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling geschiedt door Onze Ministers, in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

2. De vaststelling geschiedt niet eerder dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.

Alle TK-fracties die inbreng hebben geleverd voor het verslag (VVD, PVV, CDA, D66, GL, SP, PvdA, CU, PvdD, SGP, 50PLUS, FvD) stellen kritische vragen over de in het tweede lid voorgestelde voorhangprocedure en de mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen. Zo wordt gevraagd of de periode van één week niet te kort is (CDA, PvdA), of de Kamer(s) een expliciet goedkeuringsbesluit moeten nemen (CDA), of de TK regelingen kan amenderen (CDA, GL), of het de voorkeur van de regering heeft dat er elke keer een debat plaatsvindt (CDA) en of de regering heeft overwogen of bereid is in de wet op te nemen dat de TK de regelingen kan amenderen (CDA) of wegstemmen/bekrachtigen (VVD, CDA, PvdA, CU).

Amendement-Buitenweg/Kuiken (nr. 9)

De leden Buitenweg (GroenLinks) en Kuiken (PvdA) hebben een [amendement](#) ingediend om het tweede lid als volgt te laten luiden:

2. Het ontwerp van een krachtens het tweede lid vast te stellen ministeriële regeling wordt aan beide Kamers der Staten Generaal overgelegd. De ministeriële regeling wordt niet eerder vastgesteld dan een week na de overlegging van het ontwerp. Indien binnen die termijn door of namens een van de Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de ministeriële regeling bij wet wordt geregeld, wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend en wordt de ministeriële regeling niet vastgesteld.

Met als toelichting:

Dit amendement strekt ertoe de in het wetsvoorstel opgenomen lichte voorhangprocedure te vervangen door een zware voorhangprocedure. Dit wetsvoorstel beperkt de medewetgevende bevoegdheid van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Indieners vinden het in dat licht beschouwd gepast om te voorzien in een mogelijkheid om een voorstel tot afwijking van wettelijke bepalingen niet bij ministeriële regeling, maar bij wet te regelen.

Het venijn van het amendement zit in de staart: een ministeriële regeling mag niet vastgesteld worden als een blokkerende minderheid van 1/5 deel van TK of EK om een wetsvoorstel vraagt. Dit is funest: het zou betekenen dat 30 TK-leden of 15 EK-leden (bijvoorbeeld FvD en PVV in de EK die samen 15 zetels hebben) elke ministeriële regeling kunnen tegenhouden totdat er een wet is. In de tussentijd kunnen er geen maatregelen worden genomen (of moet toevlucht worden genomen tot de - door de Raad van State en in het TK-verslag eveneens nogal bekritiseerde - vangnetbepaling voor spoedgevallen in art. 58s, tweede lid, waardoor de maatregelen in opdracht van MVWS door de voorzitters van de veiligheidsregio's via noodverordeningen worden uitgevaardigd).

Het is de vraag of de indieners van het amendement zich deze consequentie wat betreft de huidige krachtsverhoudingen in de EK ten volle realiseren.

Kenmerk

De constructie uit het amendement dat de ministeriële regeling in de tussentijd niet mag worden vastgesteld, past niet in de situatie waarin in verband met het opslaan van het virus met spoed een maatregel zou moeten worden geïntroduceerd of aangepast en is bovendien zeer ongebruikelijk. Ook kleven er nog enkele niet onbelangrijke technische problemen aan het amendement, die in deze nota kortheidshalve onbesproken blijven. Verder moeten de gevolgen voor Caribisch Nederland onder ogen worden gezien. Gelet op de bijzondere kwetsbaarheden aldaar is onze indruk dat de totstandkoming van ministeriële regelingen daar vaak nog meer spoed zal vereisen dan in Europees Nederland.

Alternatieve opties (uitgebreider toegelicht in de bijlage)

T.b.v. evt. te voeren politiek overleg – zoals met de heer Van Dam – leggen wij u enkele opties voor die enerzijds tegemoetkomen aan de wens tot een sterkere parlementaire betrokkenheid dan alleen een lichte voorhangprocedure en anders de gewenste snelheid en daadkracht bij het tot stand brengen van ministeriële regelingen niet of in (iets) mindere mate belemmeren.

Vooralsnog lijkt optie 3 ons het meest aangewezen. Deze optie gaat uit van een gewone meerderheid of minstens 1/3 van het aantal Kamerleden dat regeling bij wet kan eisen, zonder dat de inwerkingtreding van de ministeriële regeling en de gelding daarvan wordt opgeschort totdat de wet van kracht is.

Optie 1: Amendement-Buitenweg/Kuiken minus de mogelijkheid van blokkering van de ministeriële regeling

Kern van deze optie is dat een deel van de TK of EK wel regeling bij wet kan afdwingen, maar dat dit de werking van de regeling niet opschort.

Optie 2: Amendement-Buitenweg/Kuiken, maar met een grotere Kamerminderheid of gewone Kamermeerderheid

Kern van deze optie is dat niet 1/5, maar bijv. 1/3 van het aantal leden of – bij voorkeur – een gewone meerderheid het recht krijgt regeling bij wet te eisen.

Optie 3: Combinatie van opties 1 en 2

Een blokkerende minderheid van 1/3 of bij voorkeur een gewone Kamermeerderheid kan een regeling bij wet verlangen, maar de ministeriële regeling kan in de tussentijd wel gewoon tot stand komen en blijven, totdat het wetsvoorstel eventueel wordt verworpen.

Optie 4: Blokkeringsrecht TK/EK): de Kamer kan “nee” zeggen

Denkbaar is om de lichte voorhangprocedure te vervangen door een zodanige zware voorhangprocedure dat aan TK en EK (bij gewone meerderheid) het recht wordt toegekend om binnen een bepaalde (maar wel korte) termijn uit te spreken dat de ministeriële regeling niet mag worden vastgesteld (of in werking mag treden).

Optie 5: Bekrachtigingsvariant prof. Voermans: de Kamer moet “ja” zeggen

Prof. Voermans stelt – o.a. in zijn position paper voor de TK-hoorzitting van 4/9 – een “bekrachtigingsvariant” voor, die hij als volgt omschrijft:

“Ministeriële regelingen, waarvan het ontwerp wordt toegestuurd aan de Kamers, moeten – voordat ze in werking kunnen treden – worden bekrachtigd door de Tweede Kamer (de Eerste Kamer lijkt me iets minder voor de hand liggen).”

Deze variant is bijna hetzelfde als optie 4 (blokkeringsrecht), met dien verstande dat de constructie dan niet is dat de Kamer nee kan zeggen, maar dat een uitdrukkelijk "ja" van de Kamer is vereist om de ministeriële regeling van kracht te kunnen laten worden, dus wat steviger oogt.

Kenmerk

Optie 6: Bekrachtigingsvariant zoals in art. 176 Gemeentewet

Kern van deze door prof. Voermans voorgestelde optie is dat een vastgestelde regeling zo spoedig mogelijk naar de Kamer(s) wordt gestuurd, die in de eerst mogelijke Kamervergadering de regeling uitdrukkelijk moet(en) bekrachtigen; gebeurt dat niet, dan vervalt de regeling van rechtswege.

Optie 7: Tijdelijke delegatie (definitieve regeling of goedkeuring door de wetgever)

Een stelsel van tijdelijke delegatie betekent dat de wetgever voorschrijft dat er na de totstandbrenging van een ministeriële regeling altijd een wetsvoorstel moet worden ingediend ter goedkeuring of ter vervanging van de ministeriële regeling. In zo'n stelsel gaat de ministeriële regeling wel gewoon gelden, maar kan de wetgever later de ministeriële regeling weer terugdraaien door het wetsvoorstel te verwerpen.

Ad 2 AMENDEMENT VAN RAAK (SCHRAPPEN VAN ARTIKEL 58s – DE VANGNETBEPALING)

Artikel 58s

Het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 58s Wpg biedt op twee manieren een vangnet bij het inhoudelijk tekortschieten resp. niet tijdig tot stand kunnen komen van een ministeriële regeling op grond van de Twm:

- a. indien voor de bestrijding van het virus een maatregel nodig is waarin de Twm niet voorziet, dan kan zo'n maatregel bij ministeriële regeling worden getroffen. Als dit gebeurt moet onverwijld een wetsvoorstel worden ingediend om alsnog in die basis te voorzien; wordt dat wetsvoorstel verworpen, dan moet de regeling worden ingetrokken;
- b. indien een ministeriële regeling niet tijdig via de in de Twm vastgelegde procedure kan worden vastgesteld, kan de procedure van een aanwijzing voortvloeiend uit artikel 7 Wpg resulterend in een noodverordening worden gevolgd, die binnen twee weken alsnog moet worden vervangen door een ministeriële regeling via de Twm-procedure.

Het amendement Van Raak (nr. 6)

In het amendement wordt voorgesteld de gehele vangnetbepaling te schrappen, omdat het artikel te veel ruimte aan de minister biedt het parlement buiten spel te zetten. De indiener overziet wellicht niet de reikwijdte van het amendement, want in de toelichting wordt ook vermeld dat de vangnetbepaling overbodig is, omdat de minister altijd zou kunnen optreden 'op grond van noodverordeningen en andere wettelijke grondslagen'. Het schrappen van de vangnetbepaling zou ook zo gelezen kunnen worden dat die mogelijkheid juist vervalt door het schrappen van artikel 58s, tweede lid. Handhaving van de expliciete bepaling verdient daarom de voorkeur.

Advies

Het amendement leidt weer tot discussie over de vraag of het mogelijk is om andere maatregelen ter bestrijding van het virus te nemen, dan via de in de Twm vastgelegde procedure. Gezien het aantal vereiste mede-ondertekenende ministers, aanbieding aan en behandeling in de ministerraad en de (kort)e voorhangprocedure bij Tweede en Eerste Kamer, is de minimumtermijn voor de

totstandkoming van een dergelijke ministeriële regeling 2-3 weken. Een effectieve bestrijding van het virus kan maatregelen op (veel) kortere termijn nodig maken. Dit amendement moet daarom worden **ontraden**.

Kenmerk

Specifieke aandacht voor Caraïbisch Nederland (CN)

Het punt van de snelle(re) vaststelling van de ministeriële regelingen voor CN speelt daar zo mogelijk nog sterker dan in Europees Nederland, gezien het kleinschalige karakter van de eilanden en de beperkte capaciteit van de gezondheidszorg. Momenteel kunnen noodverordeningen in CN binnen 24 uur tot stand komen. De gezaghebbers hebben daarom met klem verzocht bestuurlijke afspraken te maken over het desgewenst op korte termijn tot stand brengen van regelingen voor CN. Dit vormt een extra reden om het amendement te ontraden.

Ad 3. BEVOEGDHEID BURGEMEESTER vs. VOORZITTER VEILIGHEIDSREGIO

Een voorzitter van een veiligheidsregio kan de in de Twm geregelde bevoegdheden die bij de burgemeester zijn gelegd, uitoefenen als de minister van VWS hiertoe heeft besloten in het geval de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, voor de bestrijding van de epidemie (art. 58d lid 1 Wpg). Zodra die omstandigheid zich niet langer voordoet, dan trekt de minister van VWS dit besluit in (art. 58d lid 2 Wpg). In de MvT is reeds aangegeven dat de voorzitter over besluiten die hij in die periode heeft genomen, in beginsel na afloop van de crisis verantwoording aflegt aan de betreffende gemeenteraden.

Advies

Wij adviseren in de Twm op te nemen dat de voorzitter over deze besluiten verantwoording aflegt en daarbij te bepalen op welk moment en op welke wijze hij dat doet:

- **Moment:** De intrekking van het 58d-besluit markeert de afloop van de bovenlokale omstandigheid die aanleiding gaf voor het optillen van de bevoegdheid. Er kan worden bepaald dat de voorzitter kort na die intrekking verantwoording aflegt over de besluiten die hij in die periode heeft genomen. Dat is dus eerder dan na afloop van de algehele crisis.
- **Op welke wijze:** net als in artikel 40 lid 1 en 2 Wvr kan hier worden voorgeschreven dat de voorzitter een schriftelijk verslag uitbrengt aan de betrokken raden, waarna hij, in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaakten van het regionaal beleidsteam, schriftelijk de vragen beantwoordt die de raden stellen. U wordt geadviseerd dit niet uit te breiden tot mondelinge inlichtingen (in afwijking van art. 40 Wvr). Dit heeft praktische voordelen, omdat de voorzitters dan niet telkens een aantal gemeenteraden afzonderlijk hoeft te bezoeken.

Behoud mogelijkheid standpunt raad: De raden hebben geen mogelijkheid om het vertrouwen in een voorzitter op te zeggen. Om de raden alsnog een instrument te geven waarmee zij hun bezwaren tegen de besluiten kenbaar kunnen maken, adviseren wij analoog aan de Wvr op te nemen dat de raad vervolgens over de besluiten van de voorzitter een standpunt ter kennis kan brengen van de minister van JenV, door tussenkomst van de commissaris van de Koning (vgl. art. 40 lid 4 en 5 Wvr).

Een regeling van de verantwoordingsplicht vormt geen wettelijke belemmering om tussentijds informatie te verstrekken over de besluiten en de daaraan ten

grondslag liggende overwegingen, en staat ook aan een mondelinge toelichting niet in de weg.

Een bredere formele versterking van de betrokkenheid van de raad bij het optreden van de voorzitter is in dit wetsvoorstel niet aan de orde, maar zal ongetwijfeld aan de orde komen in het kader van de evaluatie van de Wvr aan de orde komen, die momenteel gaande is (brief van de minister van JenV van 24 juli 2019, Kamerstukken 2019/20, 29517, nr. 174).

Kenmerk

Ad 4. OVERIGE ONDERDELEN VOOR DE NOTA VAN WIJZIGING

Eerder heeft u ingestemd met:

(1) Basis voor meer lokaal maatwerk: Deze wijziging maakt het mogelijk om bij het uitwerken van maatregelen in een ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester bevoegd is om plaatsen aan te wijzen waar de maatregelen gelden. Wij verwachten dat de wijziging over lokaal maatwerk op steun in beide Kamers kan rekenen, gezien de opmerkingen van verschillende fracties over het belang van lokaal maatwerk (o.a. VVD, CDA, GroenLinks en PvdA).

(2) De wijziging om burgemeesters bij ministeriële regeling de bevoegdheid te kunnen geven om gebieden aan te wijzen waar maatregelen gelden, sluit aan bij pleidooien van o.a. de VNG, de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Een mogelijke keerzijde, waarover o.a. VNO-NCW en MKB Nederland zorgen hebben geuit, is dat de regelgeving door lokale verschillen minder goed kenbaar kan worden. Op de inspanningen om dat te voorkomen wordt ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag.

Nu wij bezig zijn met de beantwoording van het verslag, zijn inmiddels nog enkele andere mogelijke wijzigingen in beeld gekomen, die wij u hieronder alvast ter instemming voorleggen.

Vanwege vragen in het verslag adviseren wij verder om twee extra uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm in de wet op te nemen:

- (3) Eerste hulp: Deze extra uitzondering ziet op het bieden van eerste hulp bij een het leven of de gezondheid bedreigende situatie.
- (4) Particuliere beveiligers: Deze extra uitzondering is bedoeld voor particuliere beveiligers, die net als medewerkers van politie, brandweer en zorg door hun werk in de situatie kunnen komen dat er onvoldoende afstand in acht kan worden genomen.

De aanvullende uitzondering voor eerste hulp komt voort uit vragen in het verslag (CDA, D66, PvdA, GroenLinks, SP en CU), net als de uitzondering voor particuliere beveiligers (VVD, D66, PvdA en SGP). Wij verwachten dan ook dat deze uitzonderingen op voldoende draagvlak berusten.

De extra uitzondering op de veiligeafstandsnorm voor eerste hulp komt tegemoet aan een verzoek van de Hartstichting, Ambulancezorg Nederland, Hartslag.nu en de Nederlandse Reanimatieraad. Het gaat dus met name om hulp door burgers, zorgverleners waren al uitgezonderd. De extra uitzondering voor particuliere beveiligers is verzocht door de Nederlandse Veiligheidsbranche.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om verdere uitzonderingen te maken bij ministeriële regeling. Het plan was om de bovengenoemde uitzonderingen in de ministeriële regeling op te nemen. Nu enkele fracties er expliciet naar vragen, adviseren wij u om er alsnog wettelijke uitzonderingen van te maken.

Kenmerk

Voorts heeft de SGP gevraagd of het verstandig is om in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat passeren en per abuis te dicht bij iemand komen geen overtreding zijn van de veiligeafstandsnorm. Artikel 58f bepaalt nu dat degene die zich buiten een woning "ophoudt", de veilige afstand houdt, en in de toelichting is "ophouden" al zo uitgelegd. De SGP stelt eenzelfde vraag met betrekking tot "groep" bij een groepsvormingsverbod; ook daar betreft het een definitie die nu in de toelichting staat. Wij adviseren u definities in de wet op te nemen, omdat dit de rechtszekerheid ten goede komt, niet anders is dan wat al is voorgesteld en tegemoetkomt aan dit punt van de SGP.

(5) Tevens adviseren wij om bij nota van wijziging de hechtenis van maximaal een maand bij overtreding van de veilige afstandsnorm en het groepsvormingsverbod te vervangen door hechtenis van maximaal 14 dagen. Dat is bepleit door de Nederlandse Orde van Advocaten en kin navolging daarvan door de SP-fractie. Deze verwachting sluit ook aan bij de kritiek van met name D66, CU en GroenLinks de in hun ogen te hoge strafmaat. Hechtenis van 14 dagen sluit beter aan bij wat gebruikelijk is voor delicten van relatief lage strafwaardigheid. Voor beide delicten geldt volgens het wetsvoorstel ook een lagere maximumboete (435 euro) dan voor overige delicten (daar is het maximum 4350 euro).

Ten slotte adviseren we om bij nota van wijziging:

- (6) in de wet specifieker op te nemen dat het dragen van (niet-)medische mondkapjes en andere beschermingsmiddelen verplicht kan worden bij ministeriële regeling. Aangezien deze de persoonlijke levenssfeer raken wordt met deze wijziging voldaan aan de vereisten van art. 10 Grondwet (n.a.v. vragen van PvdD en vooruitlopend op de hoorzitting bijdragen Brouwer en Wierenga);
- (7) te verduidelijken in de wet dat betogingen, vergaderingen en religieuze samenkomsten die onder de Wet openbare manifestaties vallen, niet tevens een evenement zijn in de zin van de Twm (n.a.v. vragen GL-fractie).

(10)(2e) (10)(2e)

WJZ

BIJLAGE

Bijlage bij onderdeel **AD 1. PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ MINISTERIËLE REGELINGEN**

Kenmerk

In het onderstaande worden de verschillende opties voor de voorhangbepaling toegelicht:

Alternatieve optiesOptie 1: Amendement-Buitenweg/Kuiken minus blokkering van de ministeriële regeling

De eenvoudigste optie is om in het amendement de slotzinsnede dat een regeling bij een blokkerende minderheid van 1/5 niet mag worden vastgesteld te schrappen. Een nadeel blijft wel dat zodra 30 TK-leden of 15 EK-leden dat wensen, de regering nog steeds verplicht is om een wetsvoorstel in procedure te brengen. Gelet op de huidige krachtsverhoudingen in de EK, is de kans dan reëel dat elke ministeriële regeling door een wetsvoorstel zal moeten worden gevolgd. Voordeel ten opzichte van de huidige tekst van het amendement is echter dat de ministeriële regeling in de tussentijd gewoon van kracht kan worden.

Optie 2: Amendement-Buitenweg/Kuiken, maar met een grotere Kamerminderheid of gewone Kamermeerderheid

Een tweede optie is om het aandeel van ten minste 1/5 deel van beide Kamers te verhogen tot bijvoorbeeld 1/3. Mw. Buitenweg noemt die optie zelf in haar LinkedIn-stuk over de Twm. Dan zou de drempel liggen bij 50 TK-leden en 25 EK-leden. De drempel zou ook (beter nog) bij een gewone Kamermeerderheid gelegd kunnen worden (dat betekent dus feitelijk schrapping van het minderheidsrecht). Een nadeel blijft dan nog steeds dat (een minderheid van) de Kamer de totstandbrenging van een ministeriële regeling kan verhinderen omdat men vindt dat er een wet moet komen. Het voordeel van een hogere drempel is dat de kans daarop kleiner wordt. Voorkeur heeft: een drempel van een gewone meerderheid. Er is geen reden in dit geval te kiezen voor een blokkerende minderheid.

Optie 3: Combinatie van opties 1 en 2

Kort gezegd: een gewone Kamermeerderheid kan een regeling bij wet verlangen, maar de ministeriële regeling kan in de tussentijd wel gewoon tot stand komen.

Optie 4: Blokkeringsrecht TK/EK): de Kamer kan "nee" zeggen

Denkbaar is om de lichte voorhangprocedure te vervangen door een zodanige zware voorhangprocedure dat aan TK en EK (bij gewone meerderheid) het recht wordt toegekend om na maximaal een week (of een langere termijn, maar dat lijkt gezien de spoedeisendheid niet wenselijk) uit te spreken dat de ministeriële regeling niet mag worden vastgesteld (of in werking mag treden). Er moet dan ook geregeld worden dat, als de Kamer een ministeriële regeling heeft tegengehouden, de regering de ministeriële regeling na bijvoorbeeld zes weken opnieuw mag voorleggen.

In de afgelopen jaren is dit type van zware voorhangprocedures nogal in opkomst gekomen, vrijwel altijd omdat de TK die bij amendement toevoegde (een voorbeeld is art. 15j lid 2 Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegevens in de zorg).

Het voordeel van deze optie is dat er heel snel duidelijkheid ontstaat of de ministeriële regeling wel of niet van kracht mag worden en ook dat niet de wetgevingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Het nadeel is dat de regering het

heft uit handen geeft: het is geheel aan de TK of EK om te beslissen of de ministeriële regeling van kracht mag worden.

Kenmerk

Optie 5: Bekrachtigingsvariant prof. Voermans: de Kamer moet "ja" zeggen

Prof. Voermans stelt - o.a. in zijn position paper voor de TK-hoorzitting van 4/9 - een "bekrachtigingsvariant" voor, die hij als volgt omschrijft:

"Ministeriële regelingen, waarvan het ontwerp wordt toegestuurd aan de Kamers, moeten - voordat ze in werking kunnen treden - worden bekrachtigd door de Tweede Kamer (de Eerste Kamer lijkt me iets minder voor de hand liggen)."

Deze variant is bijna hetzelfde als optie 4 (blokkeringsrecht), met dien verstande dat de constructie dan niet is dat de Kamer nee kan zeggen, maar dat een uitdrukkelijk "ja" van de Kamer is vereist om de ministeriële regeling van kracht te kunnen laten worden, dus wat steviger oogt. De bekrachtigingsvariant is dus in feite een goedkeurings- of instemmingsrecht van de Kamer.

Net als bij optie 4 zou hier moeten worden geregeld dat de regering de ministeriële regeling na bijvoorbeeld zes weken opnieuw mag voorleggen.

Hier gelden hetzelfde voordeel en hetzelfde nadeel als beschreven bij optie 4.

Optie 6: Bekrachtigingsvariant zoals in art. 176 Gemeentewet

Prof. Voermans schrijft dat we zijn in optie 5 beschreven bekrachtigingsvariant "allang kennen", namelijk in art. 176 Gemeentewet (bekrachtiging door de gemeenteraad van een door burgemeester vastgestelde noodverordening). Dat klopt niet, want volgens art. 176 Gemeentewet wordt de noodverordening meteen na vaststelling door de burgemeester van kracht en houdt de "bekrachtiging" door de gemeenteraad in dat de raad in de eerstvolgende raadsvergadering uitdrukkelijk moet goedvinden dat de noodverordening van kracht *blijft*.

Dat is dus nog weer een andere bekrachtigingsvariant, die minder ver gaat dan optie 5. Vertaald naar het rijksniveau zou dit namelijk het volgende betekenen:

- a. een ministeriële regeling wordt vastgesteld en treedt in werking (er wordt dus geen ontwerp aan de Kamers voorgelegd);
- b. de vastgestelde regeling wordt zo spoedig mogelijk naar de Kamer(s) gestuurd;
- c. in de eerst mogelijke Kamervergadering moet(en) de Kamer(s) de regeling uitdrukkelijk bekrachtigen; gebeurt dat niet, dan vervalt de regeling van rechtswege.

Hier kleven best veel procedurele haken en ogen aan, met name wat de onderlinge verhouding tussen beide Kamers betreft. Het voordeel is echter dat de ministeriële regeling heel snel van kracht kan worden en er geen tijdverlies is door toezending van een ontwerp.

Optie 7: Tijdelijke delegatie (definitieve regeling of goedkeuring door de wetgever)

Een stelsel van tijdelijke delegatie betekent dat de wetgever voorschrijft dat er na de totstandbrenging van een ministeriële regeling altijd een wetsvoorstel moet worden ingediend ter goedkeuring of ter vervanging van de ministeriële regeling. In zo'n stelsel gaat de ministeriële regeling wel gewoon gelden, maar kan de wetgever later de ministeriële regeling weer terugdraaien door het wetsvoorstel te verwerpen.

Het voordeel is dat maatregelen zonder vertraging van kracht kunnen worden. Het nadeel is dat deze later weer kunnen worden teruggedraaid door het parlement, wat ook gevolgen kan hebben voor reeds opgelegde boetes etc. Verder is het nadeel dat er na elke ministeriële regeling altijd een wetsvoorstel moet worden ingediend.

N.B. Er is ook een zwaardere subvariant denkbaar, namelijk dat de ministeriële regeling pas kan gaan gelden als deze door de wetgever is goedgekeurd

(bekrachtigd). Dit is geen reële optie, omdat dat een nog groter nadeel heeft dan het amendement-Buitenweg/Kuiken: bij deze zware subvariant van tijdelijke delegatie kan een ministeriële regeling in alle gevallen pas van kracht worden als de wetgever dat toestaat; dat is dan niet eens meer afhankelijk van een blokkerende minderheid.

Kenmerk

Bijzonder aandachtspunt: positie Eerste Kamer

N.B. Alle bovengenoemde opties gaan ervanuit dat (leden van) TK en EK dezelfde bevoegdheden hebben. Omdat het politiek primaat ligt bij de TK kan worden overwogen de bevoegdheden alleen toe te kennen aan de TK, zoals prof. Voermans bij zijn bekrachtigingsvariant voorstelt. Dit moet echter sterk worden afgeraden omdat dit de kans op verwerping van de Twm in de EK aanmerkelijk vergroot. De EK is traditioneel zeer gespitst op haar bevoegdheden en zal naar verwachting niet instemmen met een wetsvoorstel waarin de TK bevoegdheden krijgt die niet aan de EK worden toegekend.