

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Deze nota is bedoeld om openbaar gemaakt te worden: **Nee**

Aan

Minister VWS

Deadline: 29 augustus  
2022

# nota

Eerste tranche Wpg: parlementaire betrokkenheid EK, advies RvS en terugkoppeling gesprek met burgemeester Spies

## TER BESLISSING

**Directoraat Generaal  
Volksgezondheid**  
PD Covid-19 Informatie en  
Coördinatie  
Team 1

### Opgesteld door

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

### Datum

29 augustus 2022

### Kenmerk

### Uw kenmerk

### Zaaknummer

1034409

### Bijlage(n)

2

## 1. Aanleiding

Momenteel wordt gewerkt aan het wetsvoorstel Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid (Eerste tranche).

- Op 11 juli jl. heeft u een brief ontvangen van een meerderheid van de senatoren over de door hun gewenste parlementaire betrokkenheid van de Eerste Kamer (EK) bij het opschalen en afschalen van collectieve maatregelen (zie bijlage).
- Tevens is er begin augustus contact geweest tussen BZK en burgemeester Spies over enkele van haar uitingen in de media over het wetsvoorstel.
- Op 25 augustus jl. heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) advies uitgebracht over het wetsvoorstel (zie bijlage).

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om in te stemmen met de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel Eerste tranche:

- Het wetsvoorstel wordt op het punt van zeggenschap voor de Eerste Kamer niet aangepast.
- Bij het aanwijzen van een infectieziekte behorend tot groep A1 worden tevens de bevoegdheden geactiveerd die voor de bestrijding mogen worden ingezet. Dit betekent dat de 'collectieve-maatregelen'-bevoegdheden niet automatisch allemaal geactiveerd worden bij een aanwijzing.
- De voorgestelde verhouding tussen de voorzitters van de veiligheidsregio en de burgemeesters wordt gehandhaafd.

Dinsdag om 13:00 uur is er een PO met u gepland. Tijdens dit PO is er ruimte om de voorgestelde beslispunten verder toe te lichten en te bespreken.

## 3. Kernpunten

De Afdeling heeft een advies met dictum b uitgebracht. De Afdeling beoordeelt het wetsvoorstel in beginsel positief. Het wetsvoorstel en toelichting dienen op enkele punten te worden aangepast alvorens het wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De voornaamste punten waarop uw besluit nodig is, zijn:

- A. De invulling van de betrokkenheid van het parlement is voor dit moment toereikend. Bij de herziening van het reguliere staatsnood- en crisisrecht, een traject van J&V waar komende jaren aan wordt gewerkt, dient de parlementaire betrokkenheid verder te worden gezien en doordracht.

- B. De Afdeling adviseert nader in te gaan op de mogelijkheid om in de ministeriële regeling tot de aanwijzing een A1-infectieziekte, op te nemen welke bevoegdheden in hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel als gevolg van die aanwijzing in werking worden gesteld, en welke niet. Het wetsvoorstel is op dit punt onvoldoende duidelijk.
- C. De Afdeling geeft in overweging om de bevoegdheidsverdeling tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester niet af te laten hangen van de acute of beheerfase, maar van de aanwijzing van een infectieziekte al dan niet behorend tot groep A1.

**Datum**  
29 augustus 2022  
**Kenmerk**

Daarnaast zijn nog enkele andere opmerkingen gemaakt:

- Gezien de verantwoordelijkheid van de Minister van J&V voor het reguliere staatsnood- en crisisrecht meent de Afdeling dat deze minister het wetsvoorstel mede moet ondertekenen.
- De Afdeling ziet de Eerste Tranche als een eerste stap in het vormgeven van de 'gereedchapskist'. Zij merkt daarbij op dat de sluiting van scholen en een vorm van een ctb als instrumenten missen. De 'gereedchapskist' is nog niet voltooid.
- De Afdeling acht de voorgestelde noodbevoegdheid – voor het nemen van maatregelen waarvoor de wet nog geen specifieke wettelijke grondslag bevat – onmisbaar.
- De Afdeling adviseert nader toe te lichten of een aparte wettelijke grondslag moet worden opgenomen voor de avondklok, naast de algemene grondslag in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.
- De Afdeling adviseert om de uitzondering op de handhaving van de zorgplicht in religieuze en eventueel andere aangewezen gebouwen te schrappen (art. 58k, vijfde lid).

#### Ad A) Parlementaire betrokkenheid

Het betreft hier in het bijzonder de rol van de Eerste Kamer. Dhr. Nicolaï en zijn collegae (oppositie minus SGP, 41 van de 75 zetels in de EK) hebben in hun brief, een reactie op de consultatieversie van de Eerste tranche, aangegeven dat de EK betekenisvolle zeggenschap dient te krijgen omtrent de collectieve maatregelen.<sup>1</sup> Aan de hand van drie punten zullen deze partijen in de EK beoordelen of er van een dergelijke zeggenschap sprake is:

- I. Komt aan de Eerste Kamer de bevoegdheid toe om activering van elke bevoegdheid apart te kunnen blokkeren?
- II. Geldt de activering van bevoegdheden slechts voor een beperkte tijd zodat de Eerste Kamer kan beoordelen of daarna – bij een nieuwe activering – deze activering verantwoord is?
- III. Komt aan de Eerste Kamer de bevoegdheid toe om de totstandkoming van een concrete maatregel te blokkeren?

De brief van de senatoren is met het wetsvoorstel meegestuurd naar de Afdeling met het verzoek om deze brief in hun advisering te betrekken.

T.a.v. punt I Blokkeringsrecht per bevoegdheid:

- Dit punt houdt in feite in dat de EK een recht van amendement wenst te verkrijgen, danwel dat de systematiek van het wetsvoorstel fundamenteel moet worden herzien door bijvoorbeeld een voorhangprocedure in te bouwen.
- Het recht van amendement is voorbehouden aan de TK. Dit is geen onderdeel van het instrumentarium van de EK. Een voorhangprocedure past niet bij de slagkracht die noodzakelijk is bij het bestrijden van een A1-ziekte.

<sup>1</sup> U bent hier in de nota voor de MR van 15 juli over geïnformeerd.

**Datum**

29 augustus 2022

**Kenmerk**

## T.a.v. punt II Tijdelijkheid:

- Momenteel is in het wetsvoorstel niet voorzien in tijdelijke bevoegdheidsgrondslagen. Deze grondslagen kunnen worden ingezet gedurende de periode dat een infectieziekte als behorend tot groep A1 wordt aangemerkt en hoeven niet telkens verlengd te worden.
- Dit geldt ook voor de maatregelen. Deze blijven van kracht blijven, totdat de maatregelen worden afgeschaald.
- Een nadeel van het niet voorzien in een horizonbepaling, een bepaling waarmee de tijdelijkheid wordt geregeld, is dat de bevoegdheidsgrondslagen langere tijd kunnen 'aanstaan', zonder dat hier gebruik van wordt gemaakt. Het is voorstelbaar dat er enige tijd verstrijkt tussen het niet inzetten van maatregelen en het niet langer aanmerken van een infectieziekte als behorend tot groep A1.
- De EK wenst een horizonbepaling op wetsniveau (vergelijkbaar met de Twm). Dit is zeer belastend, tijdrovend en daardoor minder effectief.
- Een horizonbepaling op maatregelenniveau, het niveau van een ministeriële regeling, is minder tijdrovend en bezien vanuit de positie van de EK effectiever. De EK kan dan periodiek per maatregel bezien of zij de langere inzet van die maatregel gewenst vindt.
- Overigens is in het wetsvoorstel opgenomen dat de proportionaliteit en noodzakelijkheid van maatregelen moet worden afgewogen. Indien tot het oordeel wordt gekomen dat de inzet van een maatregel niet langer aan deze eisen voldoet, moet de maatregel worden ingetrokken. Het initiatief daartoe ligt evenwel bij de regering en niet bij de Kamers.

## T.a.v. punt III Blokkeringsrecht per maatregel:

- De EK wenst de totstandkoming van een concrete maatregel te kunnen blokkeren. Een dergelijk recht is voor de TK al in het wetsvoorstel opgenomen, net als onder de Twm.
- Tot op heden is dit niet in het voorstel opgenomen, vanwege de wens om zo slagvaardig mogelijk te kunnen optreden bij de bestrijding van een infectieziekte behorende tot de groep A1.
- Indien de EK een blokkeringsrecht zou krijgen, zou dit zo kunnen worden vormgegeven dat de EK en TK (gelijktijdig) gedurende de voorhangperiode gebruik kunnen maken van het blokkeringsrecht. Op deze wijze heeft het toekennen van dit recht aan de EK beperkte gevolgen voor de tijdsduur van de procedure. Een veto voor de EK, naast de TK, heeft wel gevolgen voor de bestuurlijke slagkracht, immers de EK zou ook een veto kunnen uitspreken terwijl de TK wel akkoord is met de maatregelen.
- Indien de TK, EK of beide Kamers gebruik zouden maken van het blokkeringsrecht, wordt de maatregelen niet ingevoerd.

## Advies van de Afdeling t.a.v. parlementaire betrokkenheid:

- De Afdeling heeft in een bijlage bij het advies verschillende denkrichtingen meegegeven voor het aanpassen van de parlementaire betrokkenheid. De denkrichtingen leiden tot minder parlementaire betrokkenheid.
- Zoals hierboven aangegeven vindt de Afdeling de invulling van de betrokkenheid van het parlement in het wetsvoorstel voor dit moment toereikend. Er wordt niet specifiek ingegaan op de punten van de senatoren.
- Het advies van de Afdeling geeft geen aanleiding om de parlementaire betrokkenheid in de Eerste tranche te wijzigen.

Ad B) Differentiatie bevoegdheden

- Er is een discrepantie in het wetsvoorstel. Uit artikel 20, derde lid, Wpg volgt dat bevoegdheden per stuk kunnen worden geactiveerd. Het voorgestelde artikel 58b Wpg gaat uit van het activeren van alle bevoegdheden die vallen onder hoofdstuk V, paragraaf 8, indien een infectieziekte als behorend tot de groep A1 wordt aangewezen.
- Het per geval kunnen activeren van bevoegdheden voor collectieve maatregelen sluit beter aan bij de vereiste van proportionaliteit en noodzakelijkheid. De Afdeling merkt terecht op dat met een alles-of-niets regeling waarschijnlijk niet wordt voldaan aan dit vereiste.
- Een aandachtspunt hierbij is de bestuurlijke drukte die hiermee gepaard gaat: per wijziging (opschaling of afschaling) van een of meerdere bevoegdheden moet een regeling volgen en een wetsvoorstel.

Datum

29 augustus 2022

Kenmerk

Ad C) Bevoegdheidsverdeling tussen voorzitter veiligheidsregio en burgemeester

- In het wetsvoorstel is opgenomen dat de voorzitter van de veiligheidsregio diverse bevoegdheden toekomen in de acute fase van de bestrijding van de infectieziekte. Indien de bestrijding zich bevindt in de beheersfase, komen deze bevoegdheden toe aan de burgemeester.
- De Raad van State geeft ter overweging om de bevoegdheidsverdeling niet te laten afhangen van de acute of beheersfase, maar van de aanwijzing van de infectieziekte tot behorend tot de groep A1 of A2.
- Deze bevoegdheidsverdeling is een moeizaam bereikt compromis. En de VNG is akkoord met de voorgestelde bevoegdheidsverdeling.

*Advies t.a.v. parlementaire betrokkenheid*

Op dit punt zijn er drie mogelijkheden:

1. Het advies van de Afdeling volgen en de parlementaire betrokkenheid pas in een volgende tranche nader bezien en zo mogelijk wijzigen;
  - Dit past bij de keuzes die in het voortraject op dit punt zijn gemaakt en wordt voor dit moment ook ondergeschreven door de Afdeling. Kort samengevat:
    - i. een andere rol dan de voorgestelde lijn, sluit niet aan bij het reguliere instrumentarium van de EK;
    - ii. indien de EK meer bevoegdheden toekomt, heeft dit invloed op een daadkrachtige crisisbestrijding.
  - Risico hierbij is dat de brief een duidelijk signaal is van de senatoren. Het is de vraag of de EK het wetsvoorstel aanneemt als haar parlementaire betrokkenheid niet wordt aangepast.
  - Er zijn drie mogelijkheden waardoor het wetsvoorstel alsnog gewijzigd kan worden nadat het voorstel naar de TK is gestuurd:
    - i. Indien na de expertbijeenkomst en technische briefing met de Raad van State blijkt dat een meerderheid van de TK voor meer zeggenschap van de EK is, kan het politiek gezien wenselijk zijn om hier alvast op te anticiperen door middel van een nota van wijziging.
    - ii. Een amendement van de TK afwachten, waarin een andere wijzen van zeggenschap voor de EK is geformuleerd.
    - iii. Door middel van een novelle, indien blijkt dat EK het wetsvoorstel anders verwerpt. Dit levert de nodige vertraging op, omdat een novelle moet worden voorgelegd aan de Raad van State.

2. De EK een blokkeringsrecht op de maatregelen toekennen en tevens een horizonbepaling opnemen in de maatregelenregeling:
  - Op deze wijze wordt tegemoetgekomen aan een deel van de wensen van de senatoren, waardoor de EK mogelijk positiever tegenover het wetsvoorstel staat;
  - De horizonbepaling heeft een beperkte impact op de bestuurlijke slagkracht. Het blokkeringsrecht kan een impact hebben, met name als gevolg van een patstelling tussen beide Kamers;
  - Risico dat de parlementaire betrokkenheid wordt afgezwakt n.a.v. de herziening van het staatsnood- en crisisrecht en/of het verder doordenken van de denkrichtingen van de Afdeling.
3. Volledig tegemoet komen aan de wensen van de senatoren:
  - Dit introduceert een verlengingssysteem op wetsniveau zoals onder de Twm, een blokkeringsrecht voor de EK zoals onder II en een amendementsrecht voor de EK c.q. een voorhangprocedure van de regeling tot aanwijzing van a1-ziekten. Bezien vanuit het staatsrecht is een amendementsrecht voor de EK niet wenselijk. Evenmin is wenselijk om de incorporatiesystematiek in deze fase grondig te herzien (hetgeen nodig is om een voorhangprocedure te regelen, ter vervanging van de incorporatiewet).
  - Veel inleveren op een daadkrachtige crisisbestrijding.

**Datum**

29 augustus 2022

**Kenmerk**

Advies: optie 1.

*Advies t.a.v. overige punten Advies van de Afdeling*

T.a.v. punt B Differentiatie bevoegdheden:

- Het voorstel aanpassen, waardoor de verschillende bevoegdheden voor collectieve maatregelen bij regeling, en vervolgens (incorporatie)wet, worden aangewezen.
- Aandachtspunt is dat deze systematiek kan afstralen op systematiek bij infectieziekten uit andere groepen. Ook in de toelichting zal worden verduidelijkt dat het aan- en uitzetten van bevoegdheden alleen ziet op de collectieve maatregelen.

T.a.v. punt C de bevoegdheidsverdeling tussen voorzitter veiligheidsregio en burgemeester is het advies om de bevoegdheidsverdeling zoals voorgesteld in het voorstel niet te wijzigen en de toelichting op dit punt te verduidelijken.

*Planning wetsvoorstel*

Gezien het dictum B, is het niet noodzakelijk om het gewijzigde wetsvoorstel en het nader rapport voor te leggen aan de MR. Het streven is om het nader rapport en het gewijzigde voorstel 9 september af te ronden, zodat de stukken aan u kunnen worden voorgelegd na uw dienstreis naar de Verenigde Staten.

*Ter informatie: Terugkoppeling gesprek tussen DG BZK en burgemeester Spies over de rol van de burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's*

Uit de terugkoppeling van het gesprek met burgemeester Spies is gebleken dat er vanuit het Nederlands Genootschap van Burgemeesters steun is voor het opdelen van de bevoegdheden in de acute- en de beheerfase. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zet nog een vraagteken bij de wijze van besluitvorming wanneer van een acute fase naar de beheerfase (en vice versa) wordt gegaan. Er zijn geen verdere afspraken gemaakt over de betrokkenheid

van de burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's in het vervolgproces.

**Datum**  
29 augustus 2022  
**Kenmerk**

#### 4. Toelichting

##### *a. Draagvlak politiek*

Indien niet tegemoet wordt gekomen aan de brief van de senatoren, is de verwachting dat de EK niet zal instemmen met het voorstel. Overigens is de procedure voor het vaststellen van regels de afgelopen jaren enkele keren gewijzigd, onder meer door amendementen uit de TK. De TK heeft de afgelopen jaren geen oproep gedaan om de EK meer zeggenschap toe te kennen.

De TK is voornemens om een expertbijeenkomst en een technische briefing met de Raad van State te organiseren in het kader van de wetsbehandeling. Naar verwachting vinden deze bijeenkomsten plaats voor de schriftelijke- en plenaire wetsbehandeling.

##### *b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie*

Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel heeft de nodige media-aandacht:

- De brief van de senatoren is o.a. op de voorpagina van Trouw onder de aandacht gebracht.
- In diverse media is bericht dat het Ministerie zou hebben aangegeven dat het wetsvoorstel een haastklus is geweest.
- Het wetsvoorstel Eerste Tranche wordt in sommige media en ook door enkele politieke partijen aangeduid als '(permanente) coronawet'. Het is van belang om dit denkbeeld over het wetsvoorstel te wijzigen, nu het wetsvoorstel ziet op de bestrijding van toekomstige epidemieën met pandemisch potentieel (A1-infectieziekte). COVID-19 is op dit moment niet als zodanig aangemerkt in het wetsvoorstel.

##### *c. Financiële en personele gevolgen*

-

##### *d. Juridische aspecten haalbaarheid*

Het advies van de Afdeling geeft steun voor de in het wetsvoorstel gekozen richting. Daarbij geldt wel dat een aantal keuzes, m.n. rond de zeggenschap, in eerste instantie een politieke keuze zijn. U wordt op dat punt geadviseerd om wel conform het advies van de Afdeling de zeggenschap in het wetsvoorstel op één onderdeel te verstevigen, namelijk te waarborgen/verduidelijken dat bij aanwijzing van een ziekte als A1, beoordeeld wordt welke bevoegdheden wel of niet worden geactiveerd (beoordeling noodzaak/proportionaliteit). Ook na aanwijzing zal af- en opschaling van bevoegdheden moeten zijn gewaarborgd.

##### *e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)*

Het advies van de Afdeling is ambtelijk besproken met JenV, BZK en SZW. Er zijn geen signalen ontvangen die ingaan tegen de voorgestelde beslispunten. Komende dagen wordt het e.e.a. met de betreffende bewindspersonen afgestemd.

De beslispunten zijn mondeling afgestemd met de PP, PG en WJZ.

##### *f. Gevolgen administratieve lasten*

-

*g. Toezeggingen*

-

*h. Fraudetoets*

-

**Datum**

29 augustus 2022

**Kenmerk**

**5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Deze nota gaat niet met een Kamerbrief mee.