

Lezing AvW 24 september



Inleiding (ca. 2-3 minuten)

Tijdelijke wet maatregelen covid-19



5.1.2e

Academie voor wetgeving, 24 september 2020

5.1.2e

- We zijn vereerd door de grote hoeveelheid deelnemers aan deze bijeenkomst, al heeft de hoge opkomst ook een keerzijde. Er hebben zich mensen uit vele verschillende hoeken aangemeld, waaronder medewerkers van Tweede Kamerfracties. Dat maakt dat we, met de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de boeg, niet zo vrijuit kunnen spreken als we aan de Academie gewend zijn. De sappige roddels houden jullie van ons tegoed.

5.1.2e

- Deze bijeenkomst vindt plaats op een bijzonder moment.
- De Kamer heeft in augustus ongeveer 600 vragen over het wetsvoorstel gesteld, met een [ironisch:]

De kritiek op de coronawet is nog lang niet verstomd

Kamer twijfelt over
coronawet: zet het
parlement zichzelf er niet
mee buitenspel?

Spoeidwet corona afgekraakt:
'Ik sta zeker niet te springen'

- soms enigszins kritische ondertoon. De beantwoording is, zoals jullie aan onze wallen kunnen zien, nog in de maak;



- We staan aan de vooravond van een tweede golf, zei **5.1.2e** afgelopen dinsdag;



- En ondertussen wordt de vraag steeds pregnanter hoelang er ter bestrijding van de epidemie nog gebruik wordt gemaakt van noodverordeningen. In haar advies over het wetsvoorstel van 17 juni merkte de Afdeling op dat de juridische houdbaarheid 'kwestieus' is.
- Aan actualiteit geen gebrek.

Tijdelijke wet maatregelen covid-19



5.1.2e

Academie voor wetgeving, 24 september 2020

5.1.2e

De verdere opbouw is als volgt:

- **5.1.2e** licht kort de bestaande praktijk met ministeriële opdrachten en noodverordeningen toe;
- **5.1.2e** bespreekt het wetsvoorstel en de redenen van de regering om het in te dienen;
- Vervolgens gaan we in op enkele bijzonderheden in het proces.
- Daarna is er ruimte voor vragen.

Hoe ging het tot nu toe? – 5.1.2e (ca. 7-8 minuten)



DEEL I
Hoe ging het tot nu toe?



- Jullie herinneren je vast de toespraak van Rutte op maandag 16 maart.

buiten verzoek

- Om een lang verhaal kort te maken: een paar dagen en een *heleboel* overleg later lag er een landelijk model voor de regionale noodverordeningen, vastgesteld door het veiligheidsberaad, de vergadering van 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Dat was de dag waarop Rutte zijn toespraak hield.



- Op dat model hebben de 25 veiligheidsregio's sindsdien hun noodverordeningen gebaseerd. Ik heb er in maart en april aan mogen werken.
- Daarbij heb ik 5.1.2e leren kennen, die vanuit Justitie over de covidmaatregelen adviseerde. We hebben vaak tot laat in de avond met elkaar aan de telefoon gehangen, bijvoorbeeld om uitwerking te geven aan de ingewikkelde uitzondering op de afstandsplicht voor huishoudens ('gemeenschappelijke huishouding').

buiten verzoek

- Jullie zijn natuurlijk niet gekomen voor de persoonlijke anekdotes. Hoe zit het juridisch: hoe komen die noodverordeningen tot stand?



- Op basis van de Wet publieke gezondheid dragen de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's zorg voor de bestrijding van de epidemie. Daartoe beschikken ze op basis van de Wpg over een aantal bevoegdheden, bijvoorbeeld om quarantainemaatregelen op te leggen.
- Jullie zien hier de voorzitter van die 25 voorzitters, Hubert Bruls – tevens voorzitter van de VR Gelderland-Zuid en burgemeester van Nijmegen.



- Op grond van artikel 7 kan de minister van VWS, die de leiding heeft over de bestrijding van de epidemie, de voorzitters opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen. Die opdrachten worden meestal 'aanwijzingen' genoemd.
- Hij geeft ze mede namens de minister van JenV, die verantwoordelijk is voor de VR. [grapperhaus tonen]

Art. 39 lid 1 Wet veiligheidsregio's
 In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige stress voor het bestaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan (bepaalde) burgemeestersbevoegdheden.

44

- De voorzitters hebben niet alleen Wpg-bevoegdheden. Ze hebben ook andere crisisbevoegdheden.
- Op basis van de Wet veiligheidsregio's zijn de voorzitters in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, zoals een grensoverschrijdende epidemie, ook bevoegd om een aantal burgemeestersbevoegdheden uit te oefenen uit o.a. de Gemeentewet en de Wom.
- Om een mogelijk misverstand weg te nemen: dat doen de voorzitters niet alleen.

5.1.2e

- Volgens art. 39 Wvr roept de voorzitter in zo'n geval een regionaal beleidsteam bijeen met o.a. de burgemeesters. De voorzitter raadpleegt over voorgenomen besluiten het RBT, behalve als de vereiste spoed zich daartegen verzet.
- Burgemeesters kunnen bezwaar aantekenen als ze vinden dat besluiten het belang van hun gemeente onevenredig schaden. En daarover kunnen raden de burgemeesters dan weer ter verantwoording roepen.
- Dit is het RBT van de VR Zeeland, vermoedelijk voordat de afstandsnorm werd ingevoerd.

Art. 176 lid 1 Gemeentewet

In geval van oproerige beweging, van andere ernstige noodtoestanden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgevoerd. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

§§

- Een van de crisisbevoegdheden is het vaststellen van noodvoorschriften via noodverordeningen.

Art. 176 lid 1 Gemeentewet

In geval van oproerige beweging, van andere ernstige noodtoestanden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgevoerd. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

§§

- Noodverordeningen zijn vormvrij; de voorzitter bepaalt zelf hoe ze bekendgemaakt worden. In dit geval zijn de noodverordeningen via websites bekendgemaakt.
- Zo konden maatregelen die het kabinet tijdens de persconferenties aankondigde snel omgezet worden in algemeen verbindende voorschriften.



- Deze wetten maken het dus mogelijk om snel op te treden ter bestrijding van de epidemie, maar deze structuur heeft ook nadelen. Zo'n noodverordening is niet meer dan een PDF-bestandje op een website en op het niveau van de veiligheidsregio's bestaat geen controlerende volksvertegenwoordiging.
- Ook is er veel te doen geweest over de vraag of bij noodverordening grondrechten beperkt kunnen worden.

Art. 176 lid 1 Gemeentewet

In geval van oproerige beweging, van andere ernstige noodtoestanden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgevoerd. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

§§

- Dat heeft te maken met dit gele zinnetje. Vraag is of artikel 176 van de Gemeentewet een voldoende specifieke basis kan bieden voor het beperken van grondrechten.



- De Afdeling advisering was daar in haar voorlichting van 25 mei aan de TK genuanceerd over. Het zou ook lastig worden voor een burgemeester om bijvoorbeeld een stad te ontruimen vanwege een overstroming of natuurbrand zonder hier en daar een grondrecht te raken.
- Maar de Afdeling merkte in die voorlichting ook op dat de juridische houdbaarheid afneemt naarmate deze situatie langer duurt.
- Dat brengt ons bij de vraag: hoe dan wel?

Hoe wordt het straks (misschien)? – 5.1.2e (ca. 10 minuten)



DEEL II

Hoe wordt het straks (misschien)?



- Op 27 april bracht de NRC nieuws naar buiten over wat nu het voorstel voor de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is. Die wet zou er snel komen, een spoedwet binnen enkele weken. Het kabinet werkt daaraan, stond er. Ik had toen nog niet eens een Wordbestandje voor een wetsvoorstel.
- In maart en april was ik bezig met over elkaar heen buitende Kamervragen over noodverordeningen, opgesteld door bezorgde Kamerleden. "Wat is uw reactie op de analyse van hoogleraar Voermans", enzovoorts. Dan ben je dus niet bezig een wet te schrijven.



- Tegen de achtergrond van die voortdurende noodverordeningen, was er behoefte aan een wetsvoorstel.
- Enerzijds, linksboven: er is democratische legitimatie nodig. Met die noodverordeningen ligt dat lastig omdat veiligheidsregio's geen volksvertegenwoordiging hebben.
- Linksonder, grondrechten: er is een hele grondrechtelijke beperkingensystematiek. Voor noodverordeningen vergt dat allerlei chicanes, waar vanuit bijvoorbeeld de wetenschap veel kritiek op is.
- Anderzijds, rechts een beroemd pestplaatje uit de middeleeuwen: er is een dodelijk virus dat rondwaart en dat moet worden bestreden, een beetje snel ook.

Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)







- Dat brengt me alweer bij de inhoud van het wetsvoorstel.
- En dat is fijn, want jullie zijn mensen van de inhoud. Daarbij baseer ik me op het ingediende wetsvoorstel. Dus niet op de consultatieversie, want als ik de media mag geloven – en waarom zou je niet – ziet deze versie er namelijk énorm anders uit dan die consultatieversie.
- Ik kan het niet hebben over een eventuele nota van wijziging, want hoewel we [ironisch] pas zes maanden bezig zijn – de Fransen maakten een wet in vier dagen en een exitstrategie in een maand – staan de sterren in onze polder nog niet zo dat er al een nota van wijziging is. Er zijn wel al 17 amendementen voorgesteld en er zingt rond dat er nog meer komen. Wij bieden voor het opstellen ervan allemaal ambtelijke bijstand en adviseren ministers over de beoordeling ervan. Dat is belangrijk, want de Kamer wil het, maar je bent dan niet bezig met de ongeveer 600 (!) schriftelijke vragen te beantwoorden die de Kamer ook stelde.
- Het gaat om een tijdelijke wijziging van de Wet publieke gezondheid, de Wpg. De Wpg, omdat het een volksgezondheids crisis is.



- Tijdelijk... Je had vroeger met de onvolprezen 5.1.2e De regering begon bij de Raad van State met 12 maanden, en via de ingediende versie 6, het



coalitieamendement 3, kwamen we vorige week bij een SGP-amendement met één maand. Dat voorspelt dat er voor wetgevingsjuristen veel te doen zal blijven.

Gedragsregels: wat?

-  Veilige afstand en groepsvorming
-  Publieke plaatsen en evenementen
-  Hygiëne maatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen
-  Contactberoeven
-  Publieke voorzieningen en toeristische verhuur

- Wat gaat er dan gebeuren? Er staan gedragsmaatregelen in de wet: veilige afstand, groepsvorming, horeca. Daar staat eigenlijk niets tussen wat er de afgelopen maanden niet al is geweest.
- Nou moeten die maatregelen niet altijd gelden, dus daar is een aan/uit-knop voor: de ministeriële regeling.

Gedragsregels: hoe?

-  Ministeriële regelingen (en AMvB voor de afstand)
-  Betrokken ministers, gevoelen ministerraad, voorhang
-  Differentiatie, bijvoorbeeld regionaal
-  Ontheffingen van de burgemeester (gemeenteraden)
-  Veiligheidsregio bij bovenlokale gevolgen

- Die was er de afgelopen maanden eigenlijk ook: dat waren de aanwijzingen van de minister aan de veiligheidsregio's. Alleen kan de betrokkenheid van het parlement daarbij beter geregeld worden.
- Hier is voorhang voorzien (de Kamers krijgen het een week tevoren); een belangrijk punt is of het daarbij blijft, want er zijn sterke geluiden dat het parlement meer wil. En dat kan natuurlijk, wetstechnisch, maar of dat de bestrijding van een epidemie ten goede komt?
- De maatregelen kunnen per regio of gemeente verschillen, en burgemeesters kunnen ontheffingen geven. Maar bedenk wel: tegenover maatwerk staat het gevaar van de lappendeken aan maatregelen.
- Wordt een situatie bovenlokaal, dan kan de veiligheidsregio weer in stelling worden gebracht.

Sectorale regels

-  Personenvervoer
-  Ouderwijninstellingen
-  Kinderopvang
-  Zorg

- De Twm biedt haakjes voor sectorale regels. Ook die zijn niet nieuw.

SE Sectorale regels



'Ik wens u een pijnlijke, eenzame dood'. Bedreigingen en scheldpartijen tegen zorgcentrum Goirle na oproep Willem Engel

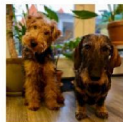
- Een heel heikel punt betreft het bezoek aan zorginstellingen. Dat is natuurlijk logisch, iedereen kent wel de beelden van kleinkinderen in hoogwerkers buiten voor het raam, de impact daarvan is enorm. Dit is een foto uit Heerde, op de Veluwe. Anderzijds is de impact van stervende zieke kwetsbare ouderen ook enorm, want in ditzelfde verzorgingshuis overleden dit voorjaar wel dertien mensen. Een oproep gisteren om een verzorgingshuis in Goirle bij Tilburg te bellen, dat wegens besmettingen besloot te sluiten voor buitenstaanders, leidde niet alleen tot verontruste telefoontjes, maar ook tot bedreigingen.

SE Woningen

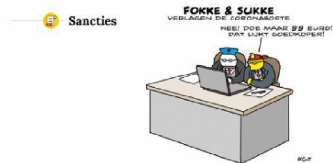


- Bij maatregelen gaat het steeds niet om woningen. Dat was er bij het voorstel dat naar de Raad van State ging al uit, toch hoorde je het nog tijdens rondzingen. Woningen blijven het privédomein. En dat is grondrechtelijk een opluchting. En ook voor de 60 studenten die feestend in huis de politie in Rotterdam vorige week buiten de deur wilden houden.
- Is dan in alles voorzien? En komen de noodverordeningen nooit meer terug?

SE 'Vangnet' (artikel 58s)



- Dat weten we niet. Daarom voorziet het voorstel in twee vangnetbepalingen. Want wat nou als teckels enorme verspreiders blijken te zijn? Of postduiven, die heel Europa doorgaan en terugvliegen.
- Dan kun je nu een wetsvoorstel maken met nog meer haakjes, die je nu niet kunt onderbouwen, voor duiven en teckels. Of je doet dat niet, maar wilt wel kunnen optreden als de nood aan de man is.
- En je wil dat snel kunnen doen. Op de extreem kwetsbare Caribische eilanden maken de gezaghebbers zich bijvoorbeeld grote zorgen dat als er een uitbraak is, de quasi non-existente IC's al door de hoeven zijn gezakt, eer de voorhang in Den Haag halverwege is.
- Of het voorgestelde vangnet de Tweede Kamer overleeft, we gaan het zien.



- Tot slot: sancties. Overtreding van een noodverordening levert nu maximaal 3 maanden hechtenis of 4.350 euro boete op. Voorgesteld wordt dat terug te brengen naar maximaal 2 maanden of 4.350 euro, voor bijvoorbeeld illegale evenementen, de kapper die toch doorkapt, en naar maximaal 1 maand of 435 euro boete voor de 1,5 meter en groepsvorming. Dat leidt tot strafbladen en een feitelijke boete van 390 euro is voor veel mensen veel geld.
- Inmiddels ligt er een amendement om de boete terug te brengen naar maximaal 435 euro, behalve voor de afstand: 99 euro, een euro onder de strafbladgrens.
- Ik zou graag zeggen wat het kabinet met strafbladen wil gaan doen, maar dan heb je weer die lekkende ingewijden, dus laten we de brief aan de Kamer maar afwachten.

Het Proces (ca. 10 minuten)



DEEL III Het Proces

5.1.2e

- De Academie heeft ons gevraagd om te reflecteren op het stormachtige proces; hoe zag dat eruit en hoe was het om als wetgevingsjurist in het oog van de storm te verkeren?
- Er zijn tal van omstandigheden die dit proces bijzonder maken:
- De enorme tijdsdruk waaronder het wetsvoorstel tot stand moest komen;

5.1.2e

- Het politieke karakter van het wetsvoorstel, dat voortdurend politiek overleg en de bijbehorende wendingen met zich meebrengt;
- De beperkingen van het thuiswerken in coronatijd;



- De extreme werkweken, vaak dubbel fulltime.



- En nog een paar bijzondere wendingen.
- Bij drie bijzonderheden willen we iets langer stilstaan.



5.1.2e Ambtelijke drukte

- Allereerst de grote hoeveelheid betrokkenen bij dit wetsvoorstel. Er wordt wel gezegd dat de voorbereidingstijd van een wetsvoorstel per medebetrokken ministerie verdubbelt. Dit wetsvoorstel heeft niet alleen drie ondertekenaars, maar raakt bovendien aan de portefeuilles van vrijwel alle andere bewindspersonen. Hoe maak je een spoedwet met zoveel betrokken ministeries, met de bijbehorende cultuurverschillen?
- We hebben een schrijfgroep voor het wetsvoorstel, een stuurgroep met directeuren, een schrijfgroep voor de ministeriële regelingen, een interdepartementale werkgroep en natuurlijk een appgroep waarin we flauwe grappen maken.
- Om het enigszins behapbaar te houden schakelden we vooral met wetgevingsjuristen, die de stukken weer afstemden binnen hun ministerie.



5.1.2e Ambtelijke stilte

- Dat brengt ons bij het tweede punt: soms bleef het juist stil.
- Zoals 5.1.2e het zei: anderen binnen de betrokken ministeries – zoals beleids- en communicatiemedewerkers – stonden op enige afstand.
- Het is niet zo dat we er bewust een juristenfeestje van wilden maken. Integendeel.
- Onze deadlines waren noodzakelijkerwijs kort, en iedereen die zich bezighoudt met de coronamaatregelen heeft het al te druk.
- Dat kan verklaren waarom het soms stil bleef als we om hulp vroegen. Bijvoorbeeld met een communicatiestrategie, toen de beeldvorming rondom het wetsvoorstel in juni enorm kanteelde.

Eerst 5.1.2e daarna 5.1.2e Ambtelijk incasseringsvermogen



- Dat brengt ons bij het derde punt: de maatschappelijke kritiek op het wetsvoorstel, waarbij soms de betrokken ambtenaren als schuldigen werden aangewezen. We zullen niet liegen:



De wetgevingsambtenaren van de ministers van Volksgezondheid en Justitie hebben toen een robotisch concept van een wet bij elkaar geschreven, waar Viktor Orbán graag voor zou tekenen.

- Het was niet per se leuk om voor robots te worden uitgemaakt;



- Om te zien hoeveel zorgen mensen zich over dit wetsvoorstel maken;

