

Vergaderjaar 2020–2021

35 874

Wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juli 2021

Met belangstelling heeft ondergetekende kennis genomen van de vragen van de fracties van de VVD, D66, SP, GroenLinks, ChristenUnie en SGP in het verslag over de wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm) om aan de Tweede en de Eerste Kamer bepalende zeggenschap te geven over de verlenging van de werkingsduur van de wettelijke grondslagen die met de Twm of latere wetten tot stand zijn gebracht, om maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan te kunnen treffen (hierna: verlenging van de Twm). Ondergetekende spreekt zijn waardering uit voor uw voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel. Graag gaat ondergetekende hieronder in op uw vragen. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden. De antwoorden op de vragen van de leden zijn cursief weergegeven.

I. Algemeen deel

De leden van de **VVD-fractie** hebben kennisgenomen van de wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) in verband met de regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Zij hebben daarover nog een aantal en opmerkingen.

De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij constateren dat er zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer duidelijke uitspraken liggen met betrekking tot de noodzaak van dit wetsvoorstel. Deze leden vinden parlementaire controle bij de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 essentieel omdat deze maatregelen grondrechten kunnen raken. Ook de mogelijkheid om bij te sturen achten deze leden van belang. Zij willen echter waken dat het staatsrechtelijke proces te complex wordt en benadrukken de wens tot snelheid voor het geval er sprake is van een acute crisis. Zij hebben kennisgenomen van het heldere advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling). Zij hebben derhalve nog enkele vragen.

De leden van de **SP-fractie** hebben de het wetsvoorstel met instemming gelezen en hebben hierover nog een enkele opmerking. Genoemde leden hebben, zoals ook blijkt uit de begeleidende brief, eerder voorgesteld dat ook de Eerste Kamer met een verlenging van de wet moet instemmen. Deze leden vinden het positief dat dit nu wel het geval is, maar betreuren dat het pas achteraf in de wet wordt opgenomen.

Zij vragen of er verwacht wordt dat de wet na september in zijn algemeenheid nog verlengd moet worden.

In de stand van zaken brief van 18 juni jl.¹ is uiteengezet welke onderdelen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) naar oordeel van het kabinet nog vanaf 1 september ook nog nodig zijn. Gelet op de 116e/117e OMT adviezen en het tegengaan van nieuwe virusvarianten zijn de huidige inhoudelijke bepalingen van de Twm na 1 september 2021 nog nodig. Het kabinet acht alleen de bepalingen over de avondklok niet meer noodzakelijk voor de bestrijding van de covid-19 epidemie en zal de grondslag hiervoor dan ook niet verlengen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel waarbij de parlementaire betrokkenheid bij een verlengingsbesluit van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 wordt veranderd.

Deze leden hebben over dit wetsvoorstel en over de vermoedelijke verlenging een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen.

De leden van de **SGP-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben vanaf het begin van de coronacrisis telkens aandacht gevraagd voor een deugdelijke juridische onderbouwing van de coronamaatregelen. Het gaat immers om een ongekennde inperking van grondrechtelijke vrijheden.

Voortdurend moet getoetst worden of een dergelijke inperking noodzakelijk en proportioneel is. De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 mag niet langer van kracht zijn dan nodig is. Bij de parlementaire behandeling van Twm is met name in de Eerste Kamer uitgebreid gesproken over de betrokkenheid van het parlement bij een eventuele verlenging van de wet. Met de nu voorgestelde wijziging van de Twm wordt deze betrokkenheid verder versterkt. Overeenkomstig de door de Eerste Kamer uitgesproken voorkeur in de motie-De Boer c.s. wordt dit vormgegeven door in de Twm het vereiste op te nemen dat een koninklijk besluit tot verlenging is onderworpen aan goedkeuring bij wet. Beide Kamers krijgen zo bepalende zeggenschap over de verlenging van de Twm. Mede gelet op de wens van de Eerste Kamer staan de leden van de SGP-fractie welwillend ten opzichte van deze wetswijziging. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik om de regering hierover nog enkele vragen te stellen.

1. Inleiding en strekking van het wetsvoorstel

De leden van de **D66-fractie** vragen de regering om te reflecteren op het feit dat momenteel de infectiedruk van covid-19 aanzienlijk kleiner is dan in het najaar van 2020, toen de Twm werd aangenomen. Is de regering van mening dat met een lagere infectiedruk het ook begrijpelijk is om juist de procedure ten aanzien van het verlengen van de Twm aan te passen, omdat de proportionaliteit van enkele bepalingen juist ter discussie kan komen? Of is de regering van mening dat de huidige procedure rondom verlengen afdoende is?

¹ Kamerstukken II 2020/21, 25 295 nr. 1297

De verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde artikelen of onderdelen daarvan is een belangrijke beslissing die niet lichtvaardig wordt genomen. Bij elk besluit over de verlenging van de Twm wordt de noodzaak en proportionaliteit van de verlenging afgewogen. Hierbij spelen de adviezen van het Outbreak Management Team (OMT) een belangrijke rol. De voorgestelde procedure dat het koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Twm (hierna: verlengingskb) wordt gevolgd door een goedkeuringswetsvoorstel, verandert aan de aard en inhoud van deze afweging niets. Staatsrechtelijk en ter bestrijding van de epidemie van covid-19 is de huidige procedure rondom verlengen afdoende. De huidige procedure doet echter geen recht aan de wensen die de Eerste Kamer heeft geuit. Wat met dit voorstel in lijn met die wensen verandert, is dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over de verlenging via voorliggend wetsvoorstel bepalende zeggenschap krijgen.

Genoemde leden vragen de regering schematisch per stap, dus in tabelvorm, weer te geven hoe het proces van de verlenging van de Twm momenteel is geregeld en hoe deze zou worden geregeld als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Kan in het schema daarbij per stap de indicatie van de tijdsduur worden gegeven van beide processen?

In de bijlage 1 bij deze nota naar aanleiding van het verslag is het gevraagde schema opgenomen. Het is lastig om op dit moment een uitgewerkt tijdschema aan te geven. Uiteraard zal de regering de stappen die bij haar liggen, steeds zo snel mogelijk zetten, maar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer gaan uiteraard over hun eigen agenda.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de strekking is dat er, na invoering van dit wetsvoorstel, bij de verlenging van de Twm gewerkt gaat worden met een goedkeuringswet en dat indien de Tweede of de Eerste Kamer deze goedkeuringswet verwerpt, met vrijwel onmiddellijke ingang alle bepalingen worden beëindigd. Klopt het dat met deze nahangprocedure, middels een goedkeuringswet, er geen mogelijkheid meer is om bepaalde bepalingen wel, en bepaalde bepalingen niet door te laten gaan bij de verlenging – een mogelijkheid die er wel is bij de voorhangprocedure? Zij lezen namelijk, ook in het advies van de Afdeling, dat bij de huidige voorhangprocedure er wel mogelijkheid is om als Tweede Kamer uitspraak te doen over welke bepalingen wel en niet doorgang moeten vinden, maar dat bij de nieuwe nahangprocedure middels de goedkeuringswet dit niet meer mogelijk is. Kan de regering dit nader toelichten?

De huidige voorhangprocedure op basis van artikel VIII, vierde lid, van de Twm, houdt in dat een voordracht voor een koninklijk besluit niet eerder wordt gedaan dan één week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd. In deze week is het voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer mogelijk om over dit ontwerp een debat te voeren en indien gewenst moties in te dienen. Een motie kan oproepen tot aanpassing van het voorgelegde ontwerpverlengingskb. Er is dus voor de Tweede Kamer – en de Eerste Kamer – inderdaad de mogelijkheid een uitspraak te doen over welke bepalingen wel en niet verlengd moeten worden. Zeker in een situatie waarin beide Kamers of een van beide Kamers in zeer grote meerderheid uitspreken of uitspreekt dat de Twm of onderdelen daarvan niet moet of moeten worden verlengd, is het weinig realistisch te veronderstellen dat de regering daar geen acht op zal slaan. De voorgestelde procedure van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet kan worden gekenschetst als een alles-of-niets procedure. Dit blijkt ook uit de toelichting bij Aanwijzing 2.40 van de

Aanwijzingen voor de regelgeving. Het gaat immers om goedkeuring van een reeds vastgesteld besluit.

In beginsel is het mogelijk om een goedkeuringswetsvoorstel te amenderen. Een amendement zou kunnen inhouden dat, in afwijking van het koninklijk besluit, bepaalde verlengde artikelen uit artikel VIII, eerste lid van de Twm vervallen. Echter, dit zou onoverzichtelijk maken welke onderdelen van de Twm wel en niet gelden omdat dit dan op verschillende plaatsen tegenstrijdig is geregeld. Ook in de toelichting bij de hierboven genoemde Aanwijzing 2.40 wordt signaleerd dat door amendering van het goedkeuringswetsvoorstel een onoverzichtelijke situatie kan ontstaan.

De leden van de D66-fractie vragen de regering opties op te sommen waarmee de Tweede Kamer alsnog inzage krijgt in de gewijzigde bepalingen alvorens de verlenging ingaat, en zo nodig hierbij kan bijsturen. Of is een voorhangprocedure, zoals deze nu is geregeld maar welke bij dit wetsvoorstel verdwijnt, de enige mogelijkheid?

Er zijn verschillende opties om aan de Tweede Kamer inzage te geven in de verlenging van de Twm alvorens de verlenging ingaat. Eén van deze opties is uiteraard de huidige voorhangprocedure, die ook formeel in artikel VIII, vierde lid, van de Twm is vastgelegd. Ook is het mogelijk om de Tweede Kamer desgevraagd of uit eigen beweging te informeren over de inhoud van een voorgenomen verlengingskb. Dit is voor het volgende besluit over de verlenging gebeurd in de stand van zakenbrief van 18 juni jongstleden².

Zij vragen welke mogelijkheden de regering heeft als vlak voor de verlenging van de Twm plots toch bepalingen noodzakelijk zijn nadat een goedkeuringswet is aangenomen. Met andere woorden: als bijvoorbeeld in de goedkeuringswet reeds is besloten om de bepaling van de minimale afstand te laten vervallen per 1 september, maar er vlak voor 1 september blijkt dat het toch noodzakelijk is deze bepaling in de wet te behouden, welk proces dient er dan gevolgd te worden en hoe snel kan dit worden gedaan? Hoe verschilt dat met de huidige procedure van verlengen?

Een besluit over de verlenging van de Twm vindt plaats bij koninklijk besluit. Mede gelet op de termijn van maximaal drie maanden waarvoor dit besluit geldt, zal dit besluit in het algemeen worden genomen kort voordat de eerdere verlenging afloopt. Ingevolge dit wetsvoorstel volgt op dit verlengingskb een goedkeuringswetsvoorstel. De procedure van een goedkeuringswetsvoorstel zal dus in de praktijk pas worden afgerond als het verlengingsbesluit al een feit is. In de goedkeuringswet zelf wordt dus niet besloten om bijvoorbeeld de wettelijke basis voor het (bij algemene maatregel van bestuur) kunnen vaststellen van een veilige afstand te laten vervallen. Als bepalingen van de Twm zijn vervallen behelst dat een voldongen feit.

Bepalingen die zijn vervallen kunnen niet bij koninklijk besluit weer worden «aangezet». Indien naderhand blijkt dat een vervallen bepaling toch nog of weer nodig is, dan moet een nieuw wetstraject worden opgestart, waarbij die bepaling wederom in wetgeving wordt vervat. Zolang het verloop van de epidemie en de volgende fase moeilijk te voorspellen zijn, is terughoudendheid op dit punt dus geïndiceerd. De leden van de D66-fractie vragen of dit wetsvoorstel de snelheid van invoering van bepalingen binnen de Twm bespoedigt of juist niet.

² Kamerstukken II 2020/21, 25 295 nr. 1297

Met de Twm en latere wetten zijn de wettelijke grondslagen tot stand gebracht om tijdelijke maatregelen te treffen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19. De mogelijkheid om op basis van deze grondslagen tijdelijke maatregelen te treffen, gold in eerste instantie voor een termijn van drie maanden. Ingevolge artikel VIII, derde lid, van de Twm kan bij koninklijk besluit telkens voor een termijn van maximaal drie maanden deze mogelijkheid worden verlengd. Het enige dat voorliggend wetsvoorstel regelt is dat een verlengingskb steeds zal moeten worden gevolgd door een goedkeuringswetsvoorstel en dat beide Kamers de verlenging kunnen stopzetten door verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel. Hierdoor vervalt de Twm automatisch. Voorliggend wetsvoorstel heeft geen invloed op de inhoud van de op grond van de grondslagen te treffen tijdelijke maatregelen en eventuele procedurevoorschriften die omtrent de totstandkoming daarvan zijn gesteld (artikel 58c van de Wet publieke gezondheid, hierna: Wpg). Ook heeft dit wetsvoorstel geen invloed op de snelheid waarmee die maatregelen kunnen worden getroffen. Wel betekent de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedure dat als een van beide Kamers na een gehele of gedeeltelijke verlenging van de Twm het daarop betrekking hebbende goedkeuringswetsvoorstel verwerpt, daarmee automatisch ook een definitief einde komt aan de op dat moment nog geldende maatregelen, omdat de wettelijke grondslag daaraan dan komt te ontvallen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** constateren dat de regering voorstelt om een nahangprocedure in de wet op te nemen en de voorhangprocedure te schrappen. Zij begrijpen deze wijziging, mede in het licht van de aangenomen moties in de Eerste Kamer, waaronder die van GroenLinks-senator De Boer. Deze leden vinden het, mede gelet op het inmiddels langer voortdurende karakter van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, begrijpelijk dat beide Kamers der Staten-Generaal bepalende zeggenschap krijgen over een besluit tot verlenging van de wet. Graag zouden deze leden van de regering een stroomschema ontvangen waarin het gehele proces (inclusief de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State conform artikel 58t Wpg) van een verlengingsbesluit en de daarop volgende goedkeuringswet wordt toegelicht. Kan de regering zo'n schematisch overzicht aan de Kamer doen toekomen?

In bijlage 1 bij deze nota naar aanleiding van het verslag is het gevraagde schema opgenomen.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

De leden van de **VVD-fractie** constateren dat een dergelijk voorstel tot driemaal toe is afgewezen door de Tweede Kamer, door het verwerpen van drie amendementen. Kan de regering daarom het nut en de noodzaak van deze wetswijziging uitleggen en aangeven waarom de regering, ondanks het verwerpen van drie amendementen, op dit onderwerp toch met een wetswijziging komt en/of noodzakelijk acht?

De wettelijke grondslagen die met de Twm en latere wetten tot stand zijn gebracht, vormen de basis voor de maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19. Besluiten over de verlenging van de Twm hebben hiermee een grote maatschappelijke betekenis. Het is daarom van belang dat deze besluiten zorgvuldig en democratisch gelegitimeerd tot stand komen. Om deze reden is in artikel VIII, vierde lid, van de Twm voorzien in een voorhangprocedure voor zowel de Tweede als de Eerste Kamer over het verlengingsbesluit. Ook wordt ingevolge artikel 58t van de Wpg de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) gehoord over de krachtens hoofdstuk Va van

de Wpg geldende maatregelen voorafgaand aan het verlengingsbesluit. Echter, er is in de huidige situatie voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in juridische zin geen sprake van bepalende zeggenschap over de verlenging omdat het voorhangprocedures betreft waarbij er geen formele mogelijkheid bestaat een verlengingskb vooraf te blokkeren. Ook zijn er nu formeel geen mogelijkheden om het verlengingskb achteraf ongedaan te maken. De Eerste Kamer heeft, anders dan de Tweede Kamer, geen doorslaggevende zeggenschap bij de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg vastgestelde ministeriële regelingen. De wens van de Eerste Kamer dat beide Kamers van de Staten-Generaal bepalende zeggenschap hebben bij de verlenging van de Twm, vormt dan ook de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel.

De leden van de **D66-fractie** vragen de regering nader te reflecteren op meerdere uitspraken van de Tweede Kamer om te werken met voorhangprocedures, zowel bij de verlenging met drie maanden als bij het wijzigen van de ministeriële regeling. Er is in de Tweede Kamer een voorkeur uitgesproken voor deze procedure boven die van een goedkeuringswet. Zij constateren namelijk dat een meerderheid in de Tweede Kamer tegen de amendementen Hijink³ en Van Haga/Baudet⁴ stemde en dat een meerderheid van de Tweede Kamer voor amendement Buitenweg c.s.⁵ stemde waarin werd aangegeven dat het wenselijk is dat de regering snel kan handelen in zeer dringende omstandigheden, maar dat tegelijkertijd de Tweede Kamer ook maatregelen kan terugdraaien indien dat gewenst is. Gegeven deze uitspraken van de Tweede Kamer vragen deze leden waarom een weg via een goedkeuringswet alsnog noodzakelijk wordt geacht.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om snel te handelen in zeer dringende omstandigheden, niet belemmerd. Het aangenomen amendement Buitenweg c.s. heeft aan de Tweede Kamer het recht toegekend om te besluiten niet in te stemmen met een nagehangen ministeriële regeling, waarin de beperkende maatregelen zijn vervat. Ook heeft voorliggend wetsvoorstel geen invloed op de mogelijkheden om maatregelen die zijn geregeld in een ministeriële regeling terug te draaien indien nodig. De hiervoor bestaande mogelijkheden blijven ongewijzigd. Het enige dat voorliggend wetsvoorstel regelt, is dat indien op basis van artikel VIII, derde lid, van de Twm een koninklijk besluit tot stand komt, dit koninklijke besluit altijd moet worden gevolgd door een goedkeuringswetsvoorstel waarbij dan de Tweede en Eerste Kamer de mogelijkheid hebben om via verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel de verlenging stop te zetten, in welk geval de Twm vervalt en de dan op dat moment nog van kracht zijnde maatregelen een einde komt. Dit is een andere procedure dan opgenomen in het amendement-Hijink waarnaar in bovenstaande vraag wordt verwezen, omdat bij de figuur van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet de Tweede en Eerste Kamer in hun hoedanigheid van medewetgever zeggenschap krijgen over de verlenging en beide Kamers opeenvolgend, dus niet parallel hun zeggenschap uitoefenen. Hetzelfde belangrijkste verschil ten opzichte van het amendement-Van Haga/Baudet is dat dat amendement alleen bepalende zeggenschap toekende aan de Tweede Kamer en niet aan de Eerste Kamer. De wens van de Eerste Kamer dat beide Kamers bepalende zeggenschap hebben over het koninklijk besluit en de voorkeur van de Eerste Kamer om deze bepalende zeggenschap te regelen via de procedure van delegatie onder het voorbehoud van goedkeuring bij wet, is de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat de regering nog steeds voorstander is van een modaliteit waarbij de parlementaire betrokkenheid

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 49

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 35

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 48

middels zogenoemde toezeggingen wordt geregeld. Deze leden kunnen zich voorstellen dat dit vanuit het oogpunt van de snelheid door de regering als voorkeursvariant wordt gezien. Zij vinden het evenwel lastiger te begrijpen waarom de regering nog steeds voorstander is van deze variant, nu de pandemie en de daarmee samenhangende maatregelen een langduriger karakter hebben gekregen. Kan de regering daarom reflecteren op hoe zij kijkt naar de werking en de verlenging van de Tijdelijke wet in de afgelopen periode? Deelt de regering de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat bij maatregelen die diep kunnen ingrijpen op de grondrechten van burgers het per definitie gewenst is dat het parlement een sterke betrokkenheid heeft en uiteindelijk ook een bepalende zeggenschap toekomt? Zo nee, waarom niet?

Over de werking van de Twm wisselt het kabinet frequent met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer van gedachten, in het bijzonder naar aanleiding van de stand van zakenbrieven en gedurende de nahang van ministeriële regelingen die worden vastgesteld op grond van de bij de Twm in de Wpg opgenomen bepalingen. In het debat met de Tweede Kamer van 24 juni 2021 en de daaraan voorafgaande stand van zakenbrief is aan de orde gekomen welke bepalingen uit artikel VIII, eerste lid, Twm zich volgens het kabinet lijken te zullen lenen voor verlenging vanaf 1 september 2021 en welke niet. Het kabinet vindt die parlementaire betrokkenheid bijzonder waardevol. Democratische legitimatie was ook een van de redenen om de Twm tot stand te brengen.

De maatregelen in verband met de epidemie van covid-19 kunnen diep ingrijpen in het dagelijks leven van burgers. Het staat dan ook buiten discussie dat het parlement bij besluiten hierover een belangrijke rol toekomt. Deze rol kan meer of minder formeel worden verankerd. Het aangenomen amendement Buitenweg c.s. heeft aan de Tweede Kamer het recht toegekend om te besluiten niet in te stemmen met een nagehangen ministeriële regeling, waarin de beperkende maatregelen zijn vervat. In de huidige situatie is in parlementaire betrokkenheid voor de verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen voorzien via een voorhangprocedure van het ontwerpverlengingskb. Ingevolge dit wetsvoorstel is in parlementaire betrokkenheid voorzien door delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet voor te stellen. Indien zou worden volstaan met parlementaire betrokkenheid op basis van toezeggingen, is de bepalende zeggenschap politiek verankerd, maar niet in een formele procedure. Deze modaliteit zou op de snelste en meest laagdrempelige manier materieel leiden tot bepalende zeggenschap.

3. Onderwerp van het wetsvoorstel

De leden van de **D66-fractie** vragen de regering welke zeggenschap voor de Tweede Kamer juist vervalt met dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld over de keuze welke bepalingen wel of juist geen doorgang vinden bij verlenging. Zoals ook uit het in bijlage 1 opgenomen schema blijkt, vervalt voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer ingevolge het wetsvoorstel de voorhangprocedure ten aanzien van ontwerpverlengingskb's waarmee de Twm geheel of gedeeltelijk wordt verlengd. De voorhangprocedure houdt dan in dat, ingevolge artikel VIII, vierde lid, van de Twm, de voordracht voor een koninklijk besluit niet eerder wordt gedaan dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.

4. Wat is het probleem?

De leden van de **D66-fractie** constateren dat reeds in de Twm is opgenomen dat in een voorhangprocedure zowel de Tweede als de Eerste Kamer inspraak kan hebben over het verlengingsbesluit. Zo constateren deze leden dat er ook in de Eerste Kamer debatten zijn gevoerd over de

verlenging van de Twm. Welke staatsrechtelijke opties heeft de Eerste Kamer tijdens dergelijke debatten?

De staatsrechtelijke optie van de Eerste Kamer bij debatten over de verlenging van de Twm, is het aannemen van een motie. In deze motie kan de regering bijvoorbeeld worden opgeroepen om het ontwerp van het voorgelegde koninklijk besluit tot gehele of gedeeltelijke verlenging van de Twm aan te passen voordat het wordt voorgedragen aan de Koning en wordt vastgesteld. Daarnaast hebben leden van de Eerste Kamer uiteraard ook het in artikel 68 van de Grondwet vastgelegde recht op inlichtingen.

Deze leden vragen hoe de regering zou handelen als er bij zulke debatten moties worden aangenomen om de voorgestelde verlenging niet door te laten gaan.

Het is lastig om te speculeren over het handelen van de regering over een politieke situatie die zich niet heeft voorgedaan en op dit moment ook niet voordoet. Het handelen van de regering zal, mocht een dergelijke situatie zich voordoen, uiteraard afhankelijk zijn van de feitelijke situatie met betrekking tot de epidemie van covid-19 en de inhoud van de motie. Zeker in een situatie waarin beide Kamers of een van beide Kamers in zeer grote meerderheid uitspreken of uitspreekt dat de Twm of onderdelen daarvan niet moet of moeten worden verlengd, is het echter weinig realistisch te veronderstellen dat de regering daar geen acht op zal slaan.

Daarbij, is er een mogelijkheid voor de Eerste Kamer om de regering op te roepen bepaalde bepalingen wel en bepaalde bepalingen niet te verlengen en dus selectief te zijn? Zo ja, hoe zou de regering na dergelijke moties handelen?

Voor de Eerste Kamer is er, net als voor de Tweede Kamer, de mogelijkheid om de regering bij motie op te roepen bepaalde bepalingen genoemd in artikel VIII, eerste lid, van de Twm of onderdelen hiervan, wel of niet te verlengen. Ook in dit geval is het niet mogelijk om op de hypothetische discussie vooruit te lopen wat de regering in dit geval zou doen. Ook in deze situatie is de reactie op een dergelijke motie sterk afhankelijk van de stand van zaken van de epidemie van covid-19 in combinatie met de inhoud van een motie. Hoe de regering zou handelen, is dus niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Uiteraard zal de regering aangenomen moties altijd serieus nemen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hechten aan ordentelijke wetgevingsprocedures met te onderscheiden verantwoordelijkheden van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zij zien dat dit wetsvoorstel voortvloeit uit een uitspraak van de Eerste Kamer over bepalende zeggenschap. Zij vragen de regering om nauwkeurig te schetsen welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor beide onderscheiden Kamers.

Dit wetsvoorstel regelt dat een koninklijk besluit tot verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen of onderdelen hiervan, die de grondslag bieden voor het kunnen treffen van maatregelen, altijd onverwijld moet worden gevolgd door de indiening van een goedkeuringswetsvoorstel. Verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel door de Tweede of Eerste Kamer heeft tot gevolg dat de verlenging wordt stopgezet, dat de Twm vervalt en dat er een definitief einde komt aan eventuele dan nog geldende maatregelen. Voor dit goedkeuringswetsvoorstel gelden voor de Tweede Kamer en voor de Eerste Kamer dezelfde regels als voor alle andere wetsvoorstellen. Hiermee is bij een goedkeuringswetsvoorstel ook dezelfde verhouding tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aanwezig als bij elk ander wetsvoorstel. Dit houdt onder

meer in dat de Tweede Kamer een goedkeuringswetsvoorstel kan amenderen. Dit ligt echter, gelet op het karakter van een goedkeuringswet, niet voor de hand en zou kunnen leiden tot een onoverzichtelijke situatie waarin niet gelijk glashelder is welke in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen nu wel of niet gelden. De Eerste Kamer heeft deze mogelijkheid niet. Ook zal een goedkeuringswetsvoorstel uitsluitend door de Eerste Kamer behandeld kunnen worden als de Tweede Kamer dit wetsvoorstel heeft aangenomen.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD-fractie** constateren dat de regering eerder een brief heeft gestuurd met mogelijke modaliteiten voor het creëren van parlementaire zeggenschap bij verlenging van de Twm. Welke modaliteiten waren daarvan voor de regering acceptabel en welke niet? Welke modaliteiten waren voor de Eerste Kamer acceptabel en welke niet? Genoemde leden zien graag ook aangegeven hoe de verhoudingen lagen ten aanzien van de modaliteiten.

Bij brief van 28 januari 2021⁶ zijn negen modaliteiten geschetst. Al deze modaliteiten zijn op zich mogelijk. Zoals in deze brief is aangegeven, ging de voorkeur van de regering uit naar modaliteit nr. 9. Deze modaliteit houdt in een politieke toezegging in plaats van een wettelijke regeling. Deze modaliteit had de voorkeur omdat hiermee op de snelste en meest laagdrempelige manier materieel kon worden gekomen tot bepalende zeggenschap van beide Kamers der Staten-Generaal. Op 2 maart 2021 is de motie-De Boer c.s.⁷ aangenomen. In deze motie is voor wat betreft de bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij verlenging van de Twm de voorkeur uitgesproken voor de modaliteit van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. In de overwegingen bij deze motie is aangegeven dat deze modaliteit voorziet in bepalende zeggenschap van beide Kamers van de Staten-Generaal. Bij de stemmingen over deze motie op 2 maart 2021⁸ hebben voor deze motie gestemd de fracties van GroenLinks, D66, Fractie-Nanninga, PvdA, SP, FvD, PvdD, 50PLUS, OSF (41 zetels) en tegen deze motie gestemd de fracties van de VVD, CDA, PVV, ChristenUnie, SGP, Fractie-Otten (34 zetels).

Zij lezen dat er ook een modaliteit 9 was: een politieke toezegging in plaats van wettelijke regeling. Deze had de voorkeur van het Kabinet. Wat waren de redenen van de Eerste Kamer om hier niet voor te zijn? Welke verschillende geluiden waren daarover in de Eerste Kamer, ofwel hoe lagen de verhoudingen daarover in de Eerste Kamer, welke partijen wilden deze variant niet en welke wel?

Voor de gedachtewisseling over de modaliteitenbrief en de motie-de Boer c.s. verwijs ik u korthedshalve naar de Handelingen van de Eerste Kamer van 23 februari 2021⁹. Een verkorte weergave van de in deze handelingen weergegeven discussie in deze nota naar aanleiding van het verslag zou geen recht doen aan de namens de Eerste Kamerfracties naar voren gebrachte standpunten en de gevoerde discussie.

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een uitgebreide uitleg over het exacte verschil tussen modaliteit 9 (een politieke toezegging) en de voorliggende wetswijziging qua effect, buiten het feit dat het een wettelijke regeling is.

Het belangrijkste verschil tussen een politieke toezegging en delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet is dat in dit laatste geval de delegatie van de verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, genoemde

⁶ Kamerstukken I 35 526, AC, p. 4-6

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AK.

⁸ Hand. I 2020/21, nr. 27, item 8

⁹ Hand. I 2020/21, nr. 26 items 3 en 12.

artikelen of onderdelen hiervan, plaatsvindt onder de conditie dat er een goedkeuringswetsvoorstel volgt. Het verwerpen van een goedkeuringswetsvoorstel heeft dan ook formele gevolgen. In voorliggend wetsvoorstel zijn deze gevolgen vastgelegd. Bij een politieke toezegging weegt de opinie van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer uiteraard zwaar, maar betreft dit geen formele beperking van de bevoegdheid van de regering.

6. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD-fractie** vragen in hoeverre het klopt dat de Tweede Kamer in het nieuwe voorstel niet meer vooraf haar mening kenbaar kan maken, en dus eventueel wijzigingen in de voorstellen kan aanbrengen. Kan de regering uitleggen welke mogelijkheden de Tweede en Eerste Kamer op dit moment hebben als het gaat om parlementaire zeggenschap? Welke hebben zij straks niet meer?

Ingevolge voorliggend wetsvoorstel is er geen formele betrokkenheid vooraf meer bij de totstandkoming van een koninklijk besluit tot verlenging van in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde artikelen of onderdelen daarvan. Deze formele betrokkenheid houdt in dat een ontwerp van het koninklijk besluit gedurende een week moet worden voorgelegd aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer voordat de voordracht hiervoor aan de Koning kan worden gedaan. Er is niet formeel vastgelegd wat er gebeurt met eventuele bezwaren tegen dit ontwerp van het verlengingskb. In plaats van deze voorhangprocedure regelt het wetsvoorstel dat er wél een formele route is om bezwaren tegen het – vastgestelde – verlengingskb tot uitdrukking te brengen. Dit is vormgegeven in het voorgestelde artikel VIII, vijfde lid. Hierin is geregeld wat de gevolgen zijn als het goedkeuringswetsvoorstel wordt verworpen. Het is uiteraard ook mogelijk om, al dan niet bij de behandeling van het goedkeuringswetsvoorstel, bezwaren te uiten tegen (onderdelen van) het verlengingskb, bijvoorbeeld door het aannemen van een motie.

Genoemde leden begrijpen uit de memorie van toelichting dat de regering onverwijld na de plaatsing van het koninklijk besluit tot verlenging in het Staatsblad, een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer moet indienen. Wat betekent «onverwijld» in dit kader precies? Wat zegt dit over de duur van de afhandeling van het wetsvoorstel?

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat een goedkeuringswetsvoorstel onverwijld na plaatsing van het verlengingskb in het Staatsblad ingediend moet worden. Het moment van plaatsing in het Staatsblad is een duidelijk en voor eenieder kenbaar moment. In Aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat een modelbepaling geeft voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, geldt een maximumtermijn van 8 weken tussen totstandkoming van het gedelegeerde besluit en indiening van een goedkeuringswetsvoorstel. Gelet op de maximale duur van de verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen met ten hoogste drie maanden, is de termijn van maximaal 8 weken een te lange termijn. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor de bepaling dat een goedkeuringswetsvoorstel «onverwijld» moet worden ingediend. Met de formulering «onverwijld» wordt tot uitdrukking gebracht dat de regering alles op alles zal zetten om een goedkeuringswetsvoorstel zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen. In wetgeving wordt dit begrip in het algemeen synoniem gezien voor «zonder onnodige vertraging», «zonder vermijdbare vertraging» en

«zonder onnodig uitstel»¹⁰. Hierbij moet u denken aan een termijn van een of enkele dagen. Wat het tempo is waarin het wetsvoorstel vervolgens door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt behandeld, is uiteraard aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer waarbij uiteraard van de zijde van de regering maximale inspanningen zullen worden geleverd om beantwoording van eventuele schriftelijke en mondelinge vragen zonder uitstel te laten plaatsvinden.

Deze leden lezen dat verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel feitelijk tot gevolg heeft dat de Twm ophoudt te bestaan en er geen wettelijke maatregelen meer kunnen worden getroffen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. In hoeverre is het mogelijk als de Tweede en Eerste Kamer dat willen, delen van de Twm dan alsnog wel in stand te houden? Waarom is het «alles of niets» en wat kunnen daarvan de gevolgen zijn?

De voorgestelde procedure van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet is als uitgangspunt een alles-of-niets procedure. Dit blijkt ook uit de toelichting bij Aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Het gaat immers om goedkeuring van een reeds vastgesteld besluit.

Technisch is het mogelijk om een goedkeuringswetsvoorstel te amenderen. Een amendement zou kunnen inhouden dat, in afwijking van het koninklijk besluit, bepaalde verlengde artikelen uit artikel VIII, eerste lid van de Twm vervallen. Echter, dit zou de vraag welke onderdelen van de Twm wel en niet gelden, onoverzichtelijk maken omdat dit dan op verschillende plaatsen tegenstrijdig is geregeld. Ook in de toelichting bij de hierboven genoemde Aanwijzing 2.40 wordt gesignaleerd dat door amendering van het goedkeuringswetsvoorstel een onoverzichtelijke situatie kan ontstaan. Het is uiteraard aan de Tweede Kamer of u van de mogelijkheid tot amenderen gebruik wilt maken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat indien het goedkeuringswetsvoorstel wordt verworpen, de bepalingen of onderdelen daarvan met het verlengingsbesluit worden verlengd vanaf de tweede dag hier (dus na het verwerpen) en daarna komen te vervallen. Waarom is hierbij gekozen voor de tweede dag en niet bijvoorbeeld direct of na meer dagen?

In het voorgestelde artikel VIII, vijfde lid, van de Twm is opgenomen dat de gevolgen van het verlengingskb de tweede dag na verwerpen van het goedkeuringswetsvoorstel ongedaan worden gemaakt. Hiermee is een balans gezocht tussen enerzijds zo snel mogelijk de afkeuring van het verlengingsbesluit effect laten hebben en anderzijds uitvoerbaarheid. Het is immers van belang dat de uitvoerders en handhavers van de lopende maatregelen kennis kunnen nemen van de nieuwe situatie, die betekent dat de maatregelen definitief ten einde komen. Er is ingevolge deze bepaling altijd één hele dag om de uitvoerders en handhavers te informeren.

De regering heeft voorgesteld de Twm per 1 september 2021 met drie maanden te verlengen. Indien de voorliggende wet wordt aangenomen, welke gevolgen heeft dit dan? Wanneer wordt dan de wet voor het verlengingsbesluit aan de Tweede Kamer voorgelegd?

¹⁰ Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 30; Kamerstukken II 2018/19, 35 084, nr. 9, p. 51; Kamerstukken II 2015/16, 34 292, nr. 53, p. 55; Kamerstukken II 2015/16, 34 309, nr. 3, p. 122. Zie voor de betekenis van dit begrip in noodwetgeving: Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 6, p. 5–6.

In artikel III van het wetsvoorstel is opgenomen dat dit wetsvoorstel in werking treedt op de dag na publicatie hiervan in het Staatsblad. Indien dit wetsvoorstel nog voor het zomerreces door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal het kort daarna tot wet worden verheven en worden gepubliceerd. In dit scenario zal het wetsvoorstel ruim voor 1 september 2021 in werking treden en gelden voor het volgende verlengingskb de nieuwe regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit betekent dat een nieuw verlengingskb niet zal worden voorgehangen, maar dat onverwijld na de publicatie van het verlengingskb een goedkeuringswetsvoorstel bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Wel zal nog steeds de Afdeling advisering ingevolge artikel 58t van de Wpg gehoord worden over de geldende maatregelen voorafgaand aan het eventuele verlengingskb.

De leden van de **D66-fractie** constateren dat de voorhangprocedure rondom de verlenging van de Twm vervalt. Welke mogelijkheden heeft de Tweede Kamer om, alvorens de wet wordt verlengd, enkele bepalingen binnen de Twm te wijzigen of te beëindigen?

In de huidige situatie heeft de Tweede Kamer geen formele mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het ontwerpverlengingskb voordat de in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen of onderdelen hiervan worden verlengd. Wel kunnen bij gelegenheid van de voorhangprocedure bijvoorbeeld moties worden aangenomen om de inhoud van het ontwerpbesluit aan te passen.

Ook ingevolge voorgesteld wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer geen formele mogelijkheid om van tevoren invloed uit te oefenen op inhoud van het verlengingskb. Deze invloed is er ingevolge het wetsvoorstel wel achteraf.

Deze leden constateren dat advisering van de Afdeling volgens artikel 58t van de Wpg onverwijld van kracht blijft. Zij vragen de regering of het mogelijk is dat er, tijdens een pandemie, onvoorziene omstandigheden kunnen plaatsvinden tussen de advisering van de Afdeling over het voorgenomen koninklijk besluit tot verlenging, volgens artikel 58t van de Wpg, en het moment dat de goedkeuringswet in de Kamer ligt. Zo ja, is het dan niet toch wenselijk dat de Afdeling een toelichting kan geven op hun eerdere advies indien zij dat noodzakelijk achten of indien de regering de eerdere adviezen van de Afdeling onvoldoende heeft meegenomen richting het goedkeuringswetsvoorstel?

Het kan uiteraard voorkomen dat tijdens een epidemie omstandigheden snel veranderen. Dat kan ertoe leiden dat het wenselijk is om de Afdeling advisering ook advies te vragen over het goedkeuringswetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel biedt hiervoor de ruimte. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het goedkeuringswetsvoorstel geen inhoudelijke bepalingen zal bevatten. Dit wetsvoorstel ziet uitsluitend op goedkeuring van een reeds genomen koninklijk besluit.

De leden van de **GroenLinks-fractie** begrijpen, ook in het licht van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State, de keuze van de regering om de voorhangprocedure te schrappen. Wel hebben deze leden zorgen over hoe de parlementaire betrokkenheid bij de inhoud van het verlengingsbesluit gewaarborgd wordt. Bij de huidige voorhangprocedure kan het parlement wensen kenbaar maken over de inhoud van het besluit. Zo kan bijvoorbeeld aan de regering worden verzocht om delen die niet meer nodig zijn alvast te schrappen. Of juist om door de regering voorgestelde geschrapte onderdelen alsnog te verlengen. Bij een nahangprocedure waarbij alleen «ja» of «neen» gezegd kan worden tegen het wetsvoorstel, is dit lastiger. Hoe gaat de regering waarborgen dat de

parlementaire betrokkenheid ook vooraf mogelijk blijft, teneinde te voorkomen dat een van beide Kamers alleen nog maar tegen de wet kan stemmen als een fundamenteel onderdeel niet wenselijk wordt geacht, maar het parlement wel andere, minder vergaande, maatregelen zou willen verlengen?

De voorgestelde procedure van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet is als uitgangspunt een alles-of-niets procedure. Immers, het gaat om goedkeuring van een reeds vastgesteld besluit. Ingevolge het wetsvoorstel is er geen formele parlementaire betrokkenheid meer voorafgaand aan het tot stand komen van een koninklijk besluit dat ziet op de verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, genoemde artikelen of onderdelen hiervan. De voorhangprocedure is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering over dit wetsvoorstel geschrapt omdat de Afdeling advisering een mogelijke patstelling in de besluitvorming voorzag bij combinatie van zowel voorhang als delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet.

Tot slot op dit punt hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog enkele vragen naar aanleiding van de stand van zakenbrief van de regering van 18 juni 2021. In die brief schrijft de regering dat zij op basis van het Outbreak Management Team (OMT)-advies het gerechtvaardigd acht om de Tijdelijke wet na 1 september met drie maanden te verlengen. Nu de regering er met het voorliggende wetsvoorstel voor kiest om de voorhangprocedure te laten vervallen en het parlement daarmee vooraf minder invloed heeft op de precieze inhoud van het verlengingsbesluit, ontvangen de leden van de GroenLinks-fractie graag een nader wegingskader hoe de regering precies gaat beoordelen welke elementen uit de Tijdelijke wet wel en welke niet verlengd worden. Kan de regering hierbij ook het proportionaliteitsbeginsel expliciet betrekken?

Voor de verlengingsbevoegdheid geldt dat deze slechts mag worden toegepast voor zover dat noodzakelijk (en evenredig is) is voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan in het Europees deel van Nederland, respectievelijk het Caribisch deel van Nederland. Dit is het wegingskader, waarbij de regering zich laat adviseren door het OMT. Een onderdeel van evenredigheid is ook de proportionaliteit. In dit kader is het voorts relevant te benadrukken dat verlenging van een bepaling van de Twm niet automatisch betekent dat ook de op grond van die bepaling vastgestelde beperkende maatregelen worden verlengd en dus blijven gelden. Deze grondslagen uit de Twm hoeven derhalve niet gebruikt te worden. Op het moment dat, gelet op de epidemiologische situatie, het noodzakelijk is om maatregelen te treffen, zal dit geschieden via de ministeriële regeling, waarin per maatregel tevens de noodzaak, evenredigheid en daarmee ook de proportionaliteit van de maatregelen wordt onderbouwd. De ministeriële regeling wordt conform de voorgeschreven procedure uit de Twm aan de Tweede Kamer voorgelegd.

De regering heeft, zo lezen genoemde leden, ervoor gekozen om de Afdeling advisering van de Raad van State alleen via de route van artikel 58t van de Wpg te laten adviseren en haar geen advies te laten uitbrengen voor de goedkeuringswet. Deze leden hebben hier moeite mee. Zij vinden dat de Raad van State terecht opmerkt dat dit voorbij gaat aan de uit de wetsgeschiedenis blijkende terughoudendheid om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering op de vraag hoe deze terughoudendheid volgens de regering zou moeten worden gelezen.

De Afdeling advisering onderstreept in haar advies over dit wetsvoorstel terecht de terughoudendheid die betracht dient te worden bij gebruikmaking van de in artikel 73, eerste lid, laatste volzin, van de Grondwet neergelegde mogelijkheid om bij wet te bepalen dat het horen van de Afdeling advisering over wetsvoorstellen achterwege kan blijven. De regering hecht eraan om de in artikel 58t van de Wpg verankerde adviestaak van de Afdeling advisering over de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg geldende maatregelen voorafgaand aan het verlengingsbesluit te handhaven. Juist deze bijzondere betrokkenheid van de Afdeling advisering vooraf kan als een bijzondere omstandigheid gelden die rechtvaardigt dat met toepassing van artikel 73, eerste lid, laatste volzin, van de Grondwet wordt voorzien in de mogelijkheid om af te zien van het horen van de Afdeling advisering over het goedkeuringswetsvoorstel. Omdat het een mogelijkheid is om de Afdeling advisering niet te horen in plaats van een verplichting, wordt wel recht gedaan aan het uitgangspunt dat de Afdeling wordt gehoord over wetsvoorstellen. Voorts is van belang dat een goedkeuringswetsvoorstel uitsluitend strekt tot goedkeuring van een koninklijk besluit inzake verlenging, dus verder geen inhoudelijke bepalingen bevat, en dat de wet reeds voorschrijft dat het wetsvoorstel moet worden ingediend. De praktijk laat zien dat de Afdeling over goedkeuringswetsvoorstellen die voortvloeien uit het vereiste van delegatie onder vereiste van goedkeuring bij wet, naar valt aan te nemen juist vanwege het dwingende en strikt gebonden karakter daarvan, steeds een zogeheten blanco advies pleegt uit te brengen.¹¹

De leden van de GroenLinks-fractie zijn op dit punt voorts van mening dat de regering onnodige belemmeringen toekent aan een doublure van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. In zo'n geval kan de Raad van State immers een blanco advies uitbrengen. Waarom zou dit volgens de regering problematisch zijn?

Een doublure in de procedure is als uitgangspunt onwenselijk. Dit betekent immers het minder efficiënt besteden van de tijd en middelen van – in dit geval – de Afdeling advisering en de regering. Immer, ook als een blanco advies wordt uitgebracht, vraagt dit tijd en middelen van de Afdeling advisering en de regering.

Daarnaast hebben genoemde leden geconstateerd dat de Afdeling advisering van de Raad van State gedurende de gehele covid-19 pandemie telkens zeer spoedig adviezen heeft afgeleverd. Zij zijn daarom niet bevreesd dat een «extra» advies van de Afdeling advisering tot onnodige vertraging zou leiden. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?

De Afdeling advisering heeft zich gedurende de gehele covid-19 epidemie tot het uiterste ingespannen om waar nodig zeer spoedig te adviseren. Belangrijkste reden om de mogelijkheid te creëren om een goedkeuringswetsvoorstel niet aan de Afdeling advisering voor te leggen, is gelegen in de bijzondere situatie dat ingevolge artikel 58t de Afdeling advisering al aan de voorkant betrokken is bij het verlengingskb.

De leden van **de SGP-fractie** constateren dat het met de voorgestelde wetswijziging mogelijk blijft om de wet niet alleen in zijn geheel te verlengen of te laten vervallen, maar ook op het niveau van bepalingen of onderdelen daarvan. Zij hebben hierover de volgende vraag. Welke juridische mogelijkheden heeft het parlement om bij de behandeling van de goedkeuringswet wijzigingen aan te brengen op het besluit van de

¹¹ Vgl. de adviezen over de wetsvoorstellen 24 643, 26 462, 28 742, 28 789, 30 924, 31 361, 33 350, 34 147 en 35 196)

regering? Stel dat de regering besluit om de gehele Twm te verlengen, maar een Kamermeerderheid wenst een bepaling of onderdeel van de Twm te laten vervallen, hoe kan dit dan kenbaar worden gemaakt? Kan er bij de behandeling van de bekrachtigingswet hierover dan een amendement worden ingediend, of is het slechts mogelijk om voor of tegen het voorstel te stemmen om het besluit van de regering te bekrachtigen?

De voorgestelde procedure van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet is als uitgangspunt een alles-of-niets procedure. Immers, het gaat om goedkeuring van een reeds vastgesteld besluit. Technisch is het mogelijk om een goedkeuringswetsvoorstel te amenderen. Een amendement zou kunnen inhouden dat, in afwijking van het koninklijk besluit, bepaalde verlengde onderdelen juist vervallen of omgekeerd. Echter, dit zou de vraag welke onderdelen van de Twm wel en niet gelden, onoverzichtelijk maken omdat niet alles op één niveau is geregeld.

Nu de regering wil afstappen van de modaliteit «politieke toezegging» lijkt het niet voldoende om slechts bij motie uit te spreken dat de Kamer een wijziging van het verlengingsbesluit wil. Hoe kijkt de regering hiernaar?

De modaliteit «politieke toezegging» is niet de huidige modaliteit; de huidige modaliteit is een lichte voorhangprocedure. Dat in dit wetsvoorstel gekozen is voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, zegt uiteraard niets over de wijze waarop de regering om zal gaan met moties. Deze zullen altijd serieus worden genomen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de goedkeuringswet «onverwijld» bij het parlement wordt ingediend. Zij vragen de regering te preciseren wat zij verstaat onder «onverwijld»?

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat een goedkeuringswetsvoorstel onverwijld na plaatsing van het verlengingskb in het Staatsblad ingediend moet worden. Het moment van plaatsing in het Staatsblad is een duidelijk en voor eenieder kenbaar moment. In de Aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat een modelbepaling geeft voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, geldt een maximumtermijn van 8 weken tussen totstandkoming van het gedelegeerde besluit en indiening van een goedkeuringswetsvoorstel. Gelet op de maximale duur van de verlenging van de in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen met ten hoogste drie maanden, is de termijn van maximaal 8 weken een te lange termijn. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor de bepaling dat een goedkeuringswetsvoorstel «onverwijld» moet worden ingediend. Met de formulering «onverwijld» wordt tot uitdrukking gebracht dat de regering alles op alles zal zetten om een goedkeuringswetsvoorstel zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen. In wetgeving wordt dit begrip in het algemeen synoniem gezien voor «zonder onnodige vertraging», «zonder vermijdbare vertraging» en «zonder onnodig uitstel»¹². Wat het tempo is waarin het wetsvoorstel vervolgens door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt behandeld, is uiteraard aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

¹² Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 30; Kamerstukken II 2018/19, 35 084, nr. 9, p. 51; Kamerstukken II 2015/16, 34 292, nr. 53, p. 55; Kamerstukken II 2015/16, 34 309, nr. 3, p. 122. Zie voor de betekenis van dit begrip in noodwetgeving: Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 6, p. 5–6.

De leden van de SGP-fractie herinneren eraan dat bij de door de regering gekozen route om de avondklok in te voeren op basis van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) ook «onverwijld» een soortgelijke wet bij het parlement moest worden ingediend. Dit liet destijds echter om onduidelijke redenen dagenlang op zich wachten. Welke garantie kan de regering bieden dat dit in het geval van verlenging van de Twm niet gebeurt?

De regering kan niet meer formele garanties bieden dat op een verlengingskb onverwijld een goedkeuringswetsvoorstel volgt dan dit vast te leggen in de Twm. Uiteraard zal de regering zich tot het uiterste inspannen om een goedkeuringswetsvoorstel volgend op een verlengingskb zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen.

Waarom heeft de regering niet voor gekozen om inzake de goedkeuringswet een concrete tijdseenheid in het wetsvoorstel op te nemen, bijvoorbeeld uiterlijk één dag na plaatsing van het koninklijk besluit in het Staatsblad?

Een concrete tijdseenheid voor de termijn tussen publicatie van het verlengingskb en het indienen van een goedkeuringswetsvoorstel zou naar zijn karakter enige ruimte moeten laten omdat met onvoorziene omstandigheden rekening zou moeten worden gehouden. Zo zal om praktische redenen indiening één dag na plaatsing van het koninklijk besluit in het Staatsblad niet altijd mogelijk zijn. Dit nog los van het geval van eventuele advisering door de Afdeling advisering en de termijn waarop de Koning het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aanbiedt. Een ruimere termijn zou echter ten onrechte de indruk wekken dat deze termijn ook gebruikt zal worden. Dit is ook onwenselijk. Bovendien betreft het hier een termijn van orde. Een termijn van bijvoorbeeld een week heeft gelet hierop geen meerwaarde ten opzichte van de bepaling dat een goedkeuringswetsvoorstel onverwijld moet worden ingediend.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich namelijk goed voorstellen dat de bekrachtigingswet zeer kort na het koninklijk besluit kan worden ingediend bij de Staten Generaal. Het koninklijk besluit en de bekrachtigingswet kunnen immers gelijktijdig worden gemaakt, en de inhoud staat al volledig vast, zoals de regering zelf aangeeft. Het besluit en het wetsvoorstel bevatten dezelfde argumentatie en overwegingen en er is ook al advies ingewonnen bij de Raad van State op basis van artikel 58t. Het lijkt de leden van de SGP-fractie dan ook dat de wet onmiddellijk na verschijning in het Staatsblad bij het parlement kan worden ingediend. Zou het wellicht gepast zijn om in plaats van «onverwijld» in de wet het woord «onmiddellijk» op te nemen? Kan de regering hierop reflecteren?

Tussen de woorden «onverwijld» en «onmiddellijk» lijkt niet een heel duidelijk inhoudelijk verschil te zijn. Het woord «onverwijld» is in wetgeving gebruikelijk om de kortst mogelijke termijn aan te duiden zonder een concrete termijn te noemen en is om die reden in het wetsvoorstel gehanteerd. Met de formulering «onverwijld» wordt tot uitdrukking gebracht dat de regering alles op alles zal zetten om een goedkeuringswetsvoorstel zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen. In wetgeving wordt dit begrip in het algemeen synoniem gezien voor «zonder onnodige vertraging», «zonder vermijdbare vertraging» en «zonder onnodig uitstel»¹³.

¹³ Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 30; Kamerstukken II 2018/19, 35 084, nr. 9, p. 51; Kamerstukken II 2015/16, 34 292, nr. 53, p. 55; Kamerstukken II 2015/16, 34 309, nr. 3, p. 122. Zie voor de betekenis van dit begrip in noodwetgeving: Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 6, p. 5–6.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het wenselijk is om de behandeling van de goedkeuringswet door het parlement af te ronden vóór de datum waarop de Twm eigenlijk zou komen te vervallen. Kan de regering toezeggen dat het moment van het koninklijk besluit en indiening van de goedkeuringswet dusdanig zal zijn dat een goede parlementaire behandeling altijd mogelijk is?

Het is inderdaad wenselijk om de behandeling van het goedkeuringswetsvoorstel af te ronden in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer binnen de termijn waarop het verlengingsbesluit geldt. Een goedkeuringsprocedure start na publicatie van het verlengingskb. Een verlengingskb zal in het algemeen kort voor het verstrijken van een eerdere verlenging kunnen worden genomen om zo goed mogelijk met de actuele situatie rekening te kunnen houden. Immers, op deze wijze kan aan de bepalende zeggenschap ook daadwerkelijk invulling worden gegeven. Het voorschrift dat de indiening «onverwijld» na de publicatie van het verlengingsbesluit moet plaatsvinden, garandeert reeds dat een goede parlementaire behandeling mogelijk is. De regering zegt graag toe dat zij zich vanzelfsprekend aan dit voorschrijft zal en wenst te houden.

Voor een ordelijk wetgevingsproces is het volgens de regering namelijk van belang dat de verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel ná het verstrijken van de termijn waarop het verlengingsbesluit ziet, zónder gevolgen blijft. Als het parlement treuzelt bij de besluitvorming kan de regering daar uiteraard niets aan doen. Maar in theorie zou de regering zeer kort voor de vervaldatum van de Twm een koninklijk besluit kunnen publiceren om de wet te verlengen, waardoor het niet meer mogelijk is om de goedkeuringswet op tijd te behandelen en het parlement buitenspel staat. De leden van de SGP-fractie zou dit zeer onwenselijk vinden. Zij vragen de regering hoe dit kan worden voorkomen en of de wet hiervoor niet nog aanscherping behoeft.

In het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel VIII, vijfde lid, van de Twm is geregeld wat de gevolgen zijn van het niet-aannemen van het goedkeuringswetsvoorstel voordat de in het koninklijk besluit genoemde verlengingstermijn verstrijkt. Hiermee is impliciet geregeld dat het niet-aannemen van het wetsvoorstel ná deze termijn, zonder gevolgen blijft. In praktijk zal, mede gelet op de maximale verlengingstermijn van drie maanden en de wens om bij een verlenging rekening te houden met de meest actuele omstandigheden, een verlengingskb kort voor het verstrijken van het voorgaande verlengingskb worden genomen. Omdat een goedkeuringswetsvoorstel altijd wordt ingediend nadat een verlengingskb in het Staatsblad is gepubliceerd, is er de mogelijkheid om hierna de bepalende zeggenschap uit te oefenen. Naar verwachting zal in praktijk een goedkeuringswetsvoorstel pas door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer worden behandeld als het verlengingskb al effect heeft. Daarom is het ook van belang dat dit goedkeuringswetsvoorstel onverwijld wordt ingediend. De bepalende zeggenschap kan hierdoor zo snel mogelijk na totstandkoming van het verlengingskb worden uitgeoefend. In de situatie dat de parlementaire behandeling van het goedkeuringswetsvoorstel vertraging oploopt en er inmiddels een nieuw verlengingskb is vastgesteld en gepubliceerd, zal ten aanzien daarvan een nieuw goedkeuringswetsvoorstel worden ingediend. Verwerping van het «oude» goedkeuringswetsvoorstel met als gevolg dat de Twm dan definitief vervalt, blijft mogelijk zolang de werkingsduur van de eerdere verlenging niet is verstreken.

De leden van de SGP-fractie begrijpen de redenering dat het wenselijk is dat de regering vóór het koninklijk besluit advies ontvangt van de Raad van State over eventuele verlenging van de Twm. Het ligt dan niet in de

rede om bij de bekrachtigingswet opnieuw advies bij de Raad van State in te winnen, het wetsvoorstel heeft immers exact dezelfde inhoud als het koninklijk besluit. Het argument dat advisering door de Raad van State vertragend zou werken, vinden de leden van de SGP-fractie overigens weinig overtuigend. Zij kunnen zich voorstellen dat om de samenhang te onderstrepen tussen het advies van de Raad van State over het verlengingsbesluit, het koninklijk besluit en de goedkeuringswet, alle drie tegelijkertijd worden gepubliceerd c.q. ingediend bij de Staten Generaal. Zij vragen de regering hierop te reageren.

Artikel 58t van de Wpg schrijft voor dat de Afdeling advisering wordt gehoord over de geldende maatregelen voorafgaand aan een besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid. Dit advies zal worden verwerkt in het uiteindelijke verlengingskb en op dit verlengingskb ziet het goedkeuringswetsvoorstel. Er is dus geen sprake van een advies van de Afdeling advisering over het koninklijk besluit zelf. Omdat het advies van de Afdeling advisering nog verwerkt moet worden in het verlengingskb en het goedkeuringswetsvoorstel ziet op het gepubliceerde verlengingskb, ligt het niet voor de hand gelijktijdig een ontwerpverlengingskb en een goedkeuringswetsvoorstel aan de Afdeling advisering voor te leggen. Ook kan pas na verwerking van het advies van de Afdeling advisering in het verlengingsbesluit en de totstandbrenging van het verlengingsbesluit, goed de beoordeling worden gemaakt of advies van de Afdeling advisering op het goedkeuringswetsvoorstel inderdaad gemist kan worden.

7. Consultatie

De leden van de **VVD-fractie** begrijpen uit de reactie van de Raad van State dat zij geen voorstander is van het schrappen van de adviserende rol bij de goedkeuringswet. De Raad van State adviseert voorafgaand aan het verlengingsbesluit en in het voorliggende wetsvoorstel dus niet meer daarna over de goedkeuringswet om doublures te voorkomen, volgens de regering. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor het opnemen van beide mogelijkheden? Wat betekent het opnemen van een advies bij de goedkeuringswet voor de (lengte van de) procedure?

Een doublure in de procedure is als uitgangspunt onwenselijk. Dit betekent immers het minder efficiënt besteden van de tijd en middelen van – in dit geval – de Afdeling advisering. De Afdeling advisering heeft zich gedurende de gehele covid-19 epidemie tot het uiterste ingespannen om waar nodig zeer spoedig te adviseren. Echter, in het wetsvoorstel wordt ook bepaald dat een goedkeuringswetsvoorstel onverwijld moet worden ingediend. Het is daarom gewenst om de te zetten stappen van dit goedkeuringswetsvoorstel tot een minimum te beperken. In geval van voorliggend wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering het wetsvoorstel op 14 juni ontvangen en hier op 16 juni advies over uitgebracht. Enkele dagen zijn dus in elk geval gemoeid met een advies van de Afdeling advisering.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen om voorbeelden op andere plaatsen in de Nederlandse wetgeving van het gebruik van deze gekozen juridische constructie tot goedkeuring, zoals in artikel 4 en 5 wordt beschreven. Zij vragen of in dat geval ook door een van beide Kamers materieel invulling is gegeven aan de nahangprocedure.

De procedure van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet is opgenomen in Aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, en is hiermee een bekende en vaker gebruikte regeling, al komt deze figuur minder vaak voor dan andere vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Verder is het een staatsrechtelijk unicum dat deze figuur dan nu, mocht het onderhavige wetsvoorstel tot wet worden verheven, wordt toegepast op een koninklijk besluit dat strekt tot verlenging van een tijdelijke wet. Uit de literatuur¹⁴ blijkt dat er op dit moment zeven geldende wetten zijn die voorzien in delegatie onder het vereiste van goedkeuring (soms aangeduid als: bekrachtiging) bij wet, te weten de Wet op de Sociaal Economische Raad (artikel 6), de Wet op de omzetbelasting 1986 (artikel 16, tweede en derde lid), de wet van 24 december 1970 tot tijdelijke verhoging of verlaging van belasting op grond van conjuncturele overwegingen (Stb. 1970, 605) (artikel 1, derde en vierde lid), de Wet personenvervoer 2000 (artikel 110), de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (artikel 17, vierde lid), de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (artikel 1, derde lid) en de Verzamelwet Brexit (artikel X, vijfde lid). Ook zijn in het verleden in andere wetten bepalingen van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet opgenomen geweest, die inmiddels weer zijn vervallen.

De parlementaire gang van zaken bij eerdere goedkeuringswetten laat zien dat goedkeuringswetsvoorstellen in het algemeen enkele maanden na indiening tot wet worden verheven.

Artikel II

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering om expliciet te bevestigen dat ondanks het schrappen van de zinsnede «elke drie maanden», de Afdeling advisering van de Raad van State nog steeds bij elk verlengingsvoorstel voorafgaand aan het besluit wordt gehoord. *Bevestigd kan worden dat het schrappen van «elke drie maanden» in artikel 58t van de Wpg, betekent dat de Afdeling advisering nog steeds voorafgaand aan een besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, om advies wordt gevraagd. Het element «voorafgaand aan het besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid» Twm blijft immers in de wettekst van artikel artikel 58t staan. De reden voor het schrappen van «elke drie maanden» is dat uit artikel VIII, derde lid, van de Twm volgt dat de werkingsduur van een verlengingsbesluit ook minder dan drie maanden kan bedragen. Het noemen van een termijn van drie maanden in artikel 58t sluit daar niet goed op aan.*

De leden van de **SGP-fractie** vragen of het schrappen van de zinsnede «elke drie maanden» een louter technische wijziging betreft, of dat hieruit kan worden opgemaakt dat de regering zinspeelt op verlenging van de Twm voor een kortere periode van drie maanden. Tot nu heeft de regering immers de Twm telkens met drie maanden verlengd.

Het schrappen van de termijn van drie maanden betreft inderdaad een louter technische wijziging.

Hoogachtend,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

¹⁴ T.C. Borman, Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, Regelmaat 2020, afl. 5, p. 369

BIJLAGE 1

	Huidige situatie	Situatie wetsvoorstel
Adviesaanvraag aan Raad van State over maatregelen	X	X
Advies Raad van State over maatregelen	X	X
Nader rapport aan de Koning inzake advies Raad van State over maatregelen	X	X
Voorhang ontwerp verlengings-kb bij TK/EK minimaal één week	X	
Voordracht verlengings-kb aan de Koning	X	X
Ondertekening verlengings- kb door Koning + Ministers	X	X
Publicatie verlengingskb in Staatsblad	X	X
Opstellen goedkeuringswetsvoorstel		X
Adviesaanvraag aan Raad van State over goedkeuringswetsvoorstel (via de Koning)		Optioneel
Advies Raad van State over goedkeuringswetsvoorstel		Indien advies is gevraagd aan RvS
Nader rapport aan de Koning over advies Raad van State over goedkeuringswetsvoorstel		Indien advies is gevraagd aan RvS
Voordracht goedkeuringswetsvoorstel aan de Koning		X
Onverwijld indiening goedkeuringswetsvoorstel door de Koning		X
Behandeling + stemming in TK van goedkeuringswetsvoorstel		X
Behandeling + stemming EK goedkeuringswetsvoorstel		Indien goedkeuringswetsvoorstel aangenomen door TK
Ondertekening goedkeuringswet door de Koning en Ministers		Indien goedkeuringswetsvoorstel aangenomen door EK
Publicatie goedkeuringswet in Staatsblad		Indien goedkeuringswetsvoorstel aangenomen door EK