

Vergaderjaar 2020–2021

35 526

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

35 722

Voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Voortduringswet artikel 8 Wbbbg)

AJ¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 februari 2021

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid², voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport³, en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning⁴ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 28 januari 2021⁵.

In deze brief wordt ingegaan op de mogelijke uitwerking, aan de hand van een aantal modaliteiten, van de motie-Janssen c.s.2 inzake bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij de verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm covid-19).

Naar aanleiding hiervan is op 12 februari 2021 een brief gestuurd aan de Minister.

¹ De letters AJ hebben alleen betrekking op wetsvoorstel 35 26.

² Samenstelling commissie voor **Justitie en Veiligheid**:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Raven (OSF)

³ Samenstelling commissie voor **Volksgezondheid, Welzijn en Sport**:

Ganzevoort (GL), Gerkens (SP), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Bredenoord (D66), Koole (PvdA), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Adriaansens (VVD) (*voorzitter*), Van der Burg (VVD), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Nicolai (PvdD), Van Pareren (Fractie-Van Pareren) (*ondervoorzitter*), Prins-Modderaar (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), Hermans (Fractie-Nanninga) Van der Voort (D66), Keunen (VVD), Pouw-Verweij (Fractie-Nanninga), Raven (OSF)

⁴ Samenstelling commissie voor **Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis van de Koning**:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Raven (OSF)

⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC.

De Minister heeft op 19 februari 2021 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Luijk

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID, VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING

Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Den Haag, 12 februari 2021

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid, voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 28 januari 2021⁶. Met deze brief gaat u mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op de mogelijke uitwerking, aan de hand van een aantal modaliteiten, van de motie-Janssen c.s.⁷ inzake bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij de verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm covid-19).

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van uw brief over de modaliteiten waarmee bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij de verlenging van de Twm covid-19 zou kunnen worden vormgegeven. Zij gaan graag het debat met de regering hierover aan. Vooruitlopend daarop hebben zij enkele vragen en zien de beantwoording daarvan graag tegemoet. De fractieleden van **50PLUS** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **SP**-fractie willen hun teleurstelling uitspreken dat uw reactie op de motie dertien weken op zich heeft laten wachten, ondanks herhaaldelijk rappel. Deze leden betreuren dit des te meer omdat het hierdoor onmogelijk is gemaakt om nog voor de verlenging van de Twm covid-19 per 1 maart 2021 tot uitvoering van de motie te komen. Zij stellen ook vast dat het gevraagde tijdpad van totstandbrenging per modaliteit ontbreekt, hetgeen de teleurstelling over de duur van dertien weken vergroot. Naar aanleiding van uw brief hebben zij nog een aantal vragen. De fractieleden van de **Fractie-Van Pareren** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De **PvdD**-fractieleden hebben kennisgenomen van uw brief en hebben enkele vragen.

De fractieleden van **50PLUS** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **GroenLinks**-fractie*

Kunt u uitleggen waarom de Eerste Kamer drie maanden heeft moeten wachten op de brief met het verstrekken van het overzicht van de modaliteiten, mede in aanmerking genomen de zeer beperkte omvang en diepgang van de brief?

Kunt u alsnog voor de verschillende modaliteiten het benodigde tijdpad aangeven, zoals de motie-Janssen verzocht?

In de brief wordt vermeld dat de modaliteiten 1 tot en met 8 geen precedent kennen. Kunt u dat nader onderbouwen? De onder 6 genoemde modaliteit lijkt voor zover de leden van de GroenLinks-fractie het kunnen

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC.

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, L.

zien, erg op de systematiek die thans op basis van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbobb) wordt gevolgd ten aanzien van de avondklok. Klopt dat? Waar zitten de eventuele verschillen? Hoe apprecieert u deze modaliteit?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **SP**-fractie*

In uw brief stelt u dat in ieder geval de in de brief genoemde modaliteiten denkbaar worden geacht om aan de wens van de Eerste Kamer te voldoen. Dit lijkt te impliceren dat er nog andere modaliteiten zijn die niet in de brief worden genoemd. Klopt dat? Zo ja, welke andere modaliteiten zijn nog denkbaar?

De leden van de SP-fractie stellen voorts vast dat de in de brief genoemde modaliteiten grotendeels voorbij gaan aan de uitspraak van een meerderheid van de Eerste Kamer om bepalende zeggenschap te regelen voor de Staten-Generaal, en niet slechts voor één van beide Kamers. Ook de mogelijkheid van een toezegging zoals genoemd als modaliteit 9, gaat in de nu voorgestelde formulering voorbij aan de uitspraak van de Eerste Kamer.

De SP-fractieleden vernemen graag van u of de onder 1 genoemde modaliteit, te weten het blokkeringsrecht verlengings-KB voor beide Kamers der Staten-Generaal, gehoord de in de motie verwoorde wens van een meerderheid van de Eerste Kamer, nu wel op steun van u kan rekenen of dat u volhardt in het ontraden van het op deze wijze tot stand brengen van bepalende zeggenschap voor de Staten-Generaal bij verlenging van de Twm covid-19.

Wat betreft modaliteit 5 wijzen de SP-fractieleden u nogmaals op de eigenstandige positie van ieder der Kamers binnen ons parlementaire stelsel.

De leden van de SP-fractie vernemen graag van u of de onder 6 genoemde modaliteit, te weten het blokkeringsrecht via de wetsprocedure, gehoord de in de motie verwoorde wens van een meerderheid van de Eerste Kamer, nu wel op steun van u kan rekenen of dat u volhardt in het ontraden van het op deze wijze tot stand brengen van bepalende zeggenschap voor de Staten-Generaal bij verlenging van de Twm covid-19.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **PvdD**-fractie*

U onderschrijft dat de motie-Janssen c.s. beoogt dat beide Kamers onafhankelijk van elkaar kunnen bepalen of de Twm covid-19 al dan niet wordt verlengd. Hoe verhouden de modaliteiten 2, 3 en 5 zich met dat uitgangspunt?

Indien modaliteit 1 wordt gevolgd, heeft dat tot consequentie dat als één van de Kamers zich tegen verlenging uitspreekt, die verlenging er niet kan komen. Kunt u uitleggen waarom er in dat wettelijk systeem sprake zou zijn van een «conflict» indien de ene Kamer zich wel en de andere Kamer zich niet uitspreekt tegen verlenging? Als een wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt aangenomen, maar de Eerste Kamer verwierpt het, is er dan in uw visie sprake van een «conflict» tussen beide Kamers?

Indien u moet toegeven dat zowel in dat laatste geval als in het eerste geval weliswaar de standpunten van beide Kamers politiek verschillen, maar er vanuit het (grond)wettelijk systeem geen sprake is van een «conflict», vervalt dan daarmee niet de grond voor modaliteit 5?

Kunt u aangeven welke voor- en nadelen er vanuit het uitgangspunt van «bepalende zeggenschap» verbonden zijn aan modaliteit 6 in verhouding tot modaliteit 1?

De leden van de genoemde commissies zien de beantwoording gaarne uiterlijk **vrijdag 19 februari 2021** tegemoet in verband met het geplande plenaire debat in de week van 23 februari a.s. over de uitvoering van de motie-Janssen c.s.

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontvangen een afschrift van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

Voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.A.M. Adriaansens

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
B.O. Dittrich

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2021

Bij brief van 12 februari 2021⁸ hebben de fractieleden van GroenLinks, de SP en de PvdD van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid, voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning enkele vragen gesteld naar aanleiding van de brief⁹ die ik op 28 januari 2021 mede namens de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer heb gezonden over de mogelijke uitwerking, aan de hand van een aantal modaliteiten, van de door uw Kamer aanvaarde motie-Janssen c.s.¹⁰ inzake bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij de verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm covid-19). Ik heb er nota van genomen dat de fractieleden van 50PLUS zich hebben aangesloten bij de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdD en de fractieleden van de Fractie-Van Pareren bij de vragen van de leden van de SP-fractie.

Graag beantwoord ik hieronder de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Bij de beantwoording is de volgorde en indeling van de brief van de commissies van 12 februari 2021 aangehouden. De vragen en opmerkingen zijn cursief weergegeven met steeds het antwoord daaronder in gewone typografie. In verband met enkele onderlinge verwijzingen in de antwoorden zijn de vragen en opmerkingen van een nummering voorzien.

De beantwoording geschiedt mede namens de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inleidende opmerkingen van de leden van de SP-fractie

1. De leden van de SP-fractie willen hun teleurstelling uitspreken dat uw reactie op de motie dertien weken op zich heeft laten wachten, ondanks herhaaldelijk rappel. Deze leden betreuren dit des te meer omdat het hierdoor onmogelijk is gemaakt om nog voor de verlenging van de Twm covid-19 per 1 maart 2021 tot uitvoering van de motie te komen.

Het spijt mij te vernemen dat de brief van 28 januari 2021 bij de leden van de SP-fractie gevoelens van teleurstelling heeft opgeroepen. Graag hadden mijn ambtgenoten en ik die brief eerder aan beide Kamers willen toesturen, maar dat is helaas niet haalbaar gebleken. Ter toelichting daarop merk ik het volgende op.

Na aanvaarding van de motie-Janssen c.s. op 27 oktober 2020 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer mij op 19 november 2020 verzocht haar op de hoogte te stellen van de wijze van uitvoering van de motie en het beoogde tijdpad.¹¹ Bij brief van 1 december 2020¹² heb ik aangegeven dat een voorziening zoals in de motie wordt verzocht, majeure implicaties heeft, zowel maatschappelijk als staatsrechtelijk, die door de regering in een zorgvuldig en ordentelijk

⁸ Kenmerk 167290.169u

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC, p. 4–6.

¹⁰ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, L.

¹¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, P, p. 2

¹² Kamerstukken I 2020/21, 35 526, P, p. 3.

proces moeten worden gewogen. In verband met door de Tweede Kamer verworpen amendementen die beoogden aan de Tweede Kamer onderscheidenlijk beide Kamers het recht toe te kennen om verlenging van de Twm-covid 19 te blokkeren, meldde ik ook met de Tweede Kamer in overleg te willen treden. Tevens heb ik in mijn brief van 1 december 2020 bericht dat voorbereidingen ter hand waren genomen om diverse modaliteiten ter uitwerking van de motie in kaart te brengen, met het streven om die aan beide Kamers voor het kerstreces toe te zenden. Bij brief van 24 december 2020¹³ moest ik u helaas meedelen dat toezending voor het kerstreces niet haalbaar was gebleken als gevolg van de vele werkzaamheden op het terrein van de covid-regelgeving. Tijdens het kerstreces, op 8 januari 2021, bleek uw Kamer bereid het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een verduidelijking van de tijdelijke grondslag voor het stellen van regels over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer (35 695) te behandelen. Op vragen van het lid Janssen heeft de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens dat debat toegezegd dat het kabinet nog in januari bij uw Kamer schriftelijk op de motie terug zou komen.¹⁴ Die toezegging is gestand gedaan via de nu bij u voorliggende brief van 28 januari 2021.

De ambtelijke capaciteit die kan worden ingezet voor de werkzaamheden rond covid-regelgeving, dus ook voor het opstellen van de brief die u op 28 januari 2021 bereikte, is niet oneindig. Dezelfde (wetgevings)ambtenaren die betrokken zijn bij dit onderwerp, waren in de periode na aanvaarding van de motie tevens belast met onder meer: de voorbereiding en opstelling van de vier onder de Twm vallende ministeriële regelingen, de inmiddels 14 wijzigingsregelingen, het hierboven genoemde spoedwetsvoorstel 35 695, de regelgeving met betrekking tot de avondklok (waaronder het thans bij u voorliggende wetsvoorstel voortdurend artikel 8 Wbbbg; 35 722), alsmede de beantwoording van de schriftelijke vragen vanuit de Tweede en Eerste Kamer over deze aangelegenheden en de ondersteuning van de bewindspersonen bij de daarover met de Tweede en Eerste Kamer gevoerde debatten. Tegelijkertijd vergde het doordenken van de modaliteiten zoals deze in de brief van 28 januari 2021 zijn beschreven, een zorgvuldige en gedegen voorbereiding, om de redenen die in mijn eerdergenoemde brief van 1 december 2020 zijn uiteengezet. Zo is onder andere nagegaan of er precedents bestaan met betrekking tot parlementaire betrokkenheid bij regeringsbesluiten die strekken tot verlenging van een tijdelijke wet (zie ook het antwoord op vraag 5) en zijn tussen de meest betrokken departementen de staatsrechtelijke en wetgevingstechnische vraagstukken rond dit thema besproken.

2. Zij stellen ook vast dat het gevraagde tijdpad van totstandbrenging per modaliteit ontbreekt, hetgeen de teleurstelling over de duur van dertien weken vergroot.

De constatering van de leden van de SP-fractie dat de modaliteiten niet van een tijdpad zijn voorzien, is juist. Omdat de modaliteiten 1 tot en met 8 de totstandbrenging van wetgeving in formele zin vereisen en moeilijk is te voorspellen hoeveel tijd de totstandbrenging van een wet in beslag neemt, is het geven van een gedetailleerd tijdpad niet goed mogelijk. Daarom was geen concreet tijdpad in de brief opgenomen. Modaliteit nr. 9 (politieke toezegging) kent uit haar aard geen tijdpad. Een toezegging wordt immers van kracht zodra deze is gedaan.

¹³ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, X, p. 3.

¹⁴ Handelingen I 2020/21, nr. 17, item 3, p. 3 en 31.

Desalniettemin ben ik graag bereid alsnog een tentatief tijdpad te schetsen voor de modaliteiten 1 tot en met 8, waarvoor indiening van een wetsvoorstel nodig is. Dat tijdpad kan niet anders dan tentatief zijn: indien noodzakelijk en wenselijk, zijn versnellingen mogelijk; anderzijds kunnen tegenvallers in het wetgevingsproces de termijn juist langer maken. Wat betreft mogelijkerwijs aan te brengen versnellingen hecht ik eraan te benadrukken dat niet elk covid-gerelateerd wetsvoorstel automatisch een spoedtraject rechtvaardigt. Wetsvoorstellen zoals het eerdergenoemde wetsvoorstel 35 722 en de wetgeving rond de avondklok zijn dus niet de maat der dingen. Zoals door de Minister van Justitie en Veiligheid al is opgemerkt in het nader rapport bij het wetsvoorstel Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, geven spoedwetgevingstrajecten, vanwege de haast waarmee deze afgerond moeten worden, niet de beste garanties voor een weloverwogen proces en verdient het geen aanbeveling deze werkwijze als nieuwe standaard te hanteren.¹⁵ Ook kan niet in alle gevallen van de actoren in het wetgevingsproces (Raad van State, Tweede en Eerste Kamer) worden verlangd dat zij in toenemende mate spoedwetgeving ten koste laten gaan van andere wetgevingstrajecten, die ook voortgang behoeven. Dat zo zijnde, merk ik het volgende op.

Gelet op de in vraag 1 geschetste voorbereidende werkzaamheden die inmiddels zijn verricht, zou een wetsvoorstel, nadat daartoe is besloten, naar mijn taxatie in ongeveer drie weken kunnen worden opgesteld. Zoals reeds aangegeven in mijn brief van 1 december 2020 zal vervolgens een consultatieronde moeten plaatsvinden. In de demissionaire periode moeten consultatieversies van wetsvoorstellen standaard (rechtstreeks) worden geagendeerd in de ministerraad, waarvoor de gebruikelijke aanbestedingstermijn geldt van minimaal één week. Het ligt in de rede bij de consultatie de ongeveer 60 organisaties te betrekken die destijds ook hebben gereageerd op het wetsvoorstel voor de Twm covid-19 zelf. Bij de behandeling van de Twm covid-19 in beide Kamers heeft de regering erkend dat die consultatieronde zowel qua inhoud als proces beter had gekund en dat er beter ook een (openbare) internetconsultatie had kunnen plaatsvinden. Die les zou bij het nieuwe wetsvoorstel in praktijk moeten worden gebracht, onder andere door de consultatietermijn niet te beperken tot slechts enkele dagen. Spoedeisendheid en zorgvuldigheid afwegend, zou kunnen worden gedacht aan een consultatietermijn van vier weken, wat de helft is van de gebruikelijke consultatietermijn. Het verwerken van de consultatiereacties zou bij prioritering en dus tijdelijke terzijdestelling van andere werkzaamheden onder de meest gunstige omstandigheden twee weken in beslag kunnen nemen. Daarna moet het definitieve wetsvoorstel volgens de gebruikelijke route worden geagendeerd voor het ambtelijk voorportaal en de ministerraad (met eventueel daaraan voorafgaand behandeling in een onderraad). Afhankelijk van de vergadertijdstippen van het ambtelijk voorportaal en eventueel de onderraad, neemt dit proces tussen de twee en vier weken in beslag. Vervolgens volgt toezending voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De gemiddelde doorlooptijd van adviezen bij de Afdeling advisering bedroeg in 2019 41 dagen. Het opstellen van het nader rapport zou, wederom bij prioritering en terzijdestelling van andere werkzaamheden, wellicht in twee weken kunnen, waarbij geldt dat de termijn uiteindelijk mede afhankelijk is van aard en omvang van het advies. Daarna moet het wetsvoorstel, alvorens het bij de Tweede Kamer kan worden ingediend, wederom (rechtstreeks) worden geagendeerd voor de ministerraad indien nog sprake is van een demissionair kabinet of, indien er reeds een nieuw kabinet is, het nieuwe kabinet dat noodzakelijk acht, en in ieder geval indien het dictum in het advies van de Afdeling

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 4, p. 6 en 7.

advisering negatief is. Voor de duur van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer waag ik mij niet aan een prognose.

Het voorgaande betekent dat de periode vanaf het moment dat de beslissing tot wetgeving wordt genomen tot aan de indiening bij de Tweede Kamer zou uitkomen op 23 weken (waaronder zes weken voor het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State). Daarbij wijs ik er met nadruk nog eens op dat dit een tentatieve weergave is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie (waarbij de leden van de fractie van 50PLUS zich hebben aangesloten)

3. Kunt u uitleggen waarom de Eerste Kamer drie maanden heeft moeten wachten op de brief met het verstrekken van het overzicht van de modaliteiten, mede in aanmerking genomen de zeer beperkte omvang en diepgang van de brief?

Ik verwijs deze leden naar het antwoord op vraag 1. Dat de modaliteiten konden worden vervat in een brief van beperkte omvang, acht ik uit het oogpunt van overzichtelijkheid en inzichtelijkheid voor uw Kamer overigens winst. Wel constateer ik dat juist door het compacte karakter van de brief de geleverde inspanningen om tot de brief te komen, voor de leden van de GroenLinks-fractie aan het oog lijken te zijn onttrokken. De omvang van de brief en de daarvoor geleverde inspanningen zijn bepaald niet recht evenredig. Teleurstellender vind ik het overigens dat deze leden ook de diepgang van de brief zeer beperkt achten. Naar mijn oordeel vindt deze stelling geen grond in de inhoud van de toegezonden brief.

4. Kunt u alsnog voor de verschillende modaliteiten het benodigde tijdpad aangeven, zoals de motie-Janssen verzocht?

Zie het antwoord op vraag 2.

5. In de brief wordt vermeld dat de modaliteiten 1 tot en met 8 geen precedent kennen. Kunt u dat nader onderbouwen?

De modaliteiten 1 tot en met 8 gaan alle uit van een formeelwettelijke voorziening waarin via een zogeheten zware voorhangprocedure aan beide Kamers of aan een van beide Kamers een blokkeringsrecht is toegekend ten aanzien van een koninklijk besluit dat voorziet in verlenging van de geldingsduur van een tijdelijke wet. Tijdelijke wetten zijn niet ongebruikelijk. De mogelijkheid om een tijdelijke wet bij koninklijk besluit te verlengen, is dat evenmin. Een mogelijkheid voor de Staten-Generaal om zo'n koninklijk besluit tegen te houden en daarmee het onmiddellijke verval van de wet te bewerkstelligen, is dat echter wel. Daarvan bestaan namelijk geen precedents. De (mogelijke) redenen voor het ontbreken van precedents licht ik hieronder toe.

Een zware voorhangprocedure zou in dit geval de vorm kunnen krijgen van een voorziening waarbij de Tweede en/of de Eerste Kamer de mogelijkheid krijgt of krijgen om «niet in te stemmen» met het ontwerp van een koninklijk besluit tot verlenging, waarna het koninklijk besluit niet kan worden genomen als de Tweede en/of Eerste Kamer niet met het ontwerp instemt of instemmen (modaliteiten 1 tot en met 5). Een dergelijke voorhangprocedure bestaat in enkele wetten ten aanzien van algemene maatregelen van bestuur en inwerkingtredingsbesluiten en is door de Afdeling advisering in haar op 22 oktober 2020 aan de Eerste Kamer uitgebrachte voorlichtingsadvies over parlementaire betrokkenheid

gekaracteriseerd als «zware gecontroleerde delegatie vooraf».¹⁶ Toegepast op een verlengingsbesluit, zou dit betekenen dat de tijdelijke wet, bij niet-instemming door de Tweede en/of Eerste Kamer met het ontwerpverlengingsbesluit, automatisch vervalt, omdat de vervalbepaling in de wet bij gebreke van een verlengingsbesluit dan vanzelf wordt geactiveerd. Dat is een essentieel verschil ten opzichte van gelijksoortige zware voorhangprocedures zoals die in enkele wetten zijn opgenomen met betrekking tot algemene maatregelen van bestuur en inwerkingtredingsbesluiten, waarbij de Tweede en/of Eerste Kamer eveneens de mogelijkheid hebben om «niet in te stemmen» met de vast te stellen algemene maatregel van bestuur of het vast te stellen inwerkingtredingsbesluit. Het «niet instemmen» heeft in die gevallen geen fatale gevolgen, omdat de regering volgens de standaardbepaling van deze zware voorhangprocedure na een bepaalde periode (als regel zes weken) de mogelijkheid heeft een nieuw ontwerp van de algemene maatregel van bestuur of het inwerkingtredingsbesluit voor te leggen aan de Kamer. Bij een zware voorhangprocedure ten aanzien van een koninklijk besluit inzake verlenging van een wet is dit uiteraard niet mogelijk, omdat niet-verlenging leidt tot het verval van de wet en dus een onomkeerbaar rechtsgevolg heeft.

Een zware voorhangprocedure kan ook de vorm krijgen van een voorziening waarbij een bepaald deel van beide Kamers de indiening van een wetsvoorstel tot goedkeuring van het verlengingsbesluit kunnen afdwingen, waarna in het kader van het oordeel van de Kamer over het goedkeuringswetsvoorstel definitief wordt beslist over het al dan niet verlengen van de tijdelijke wet (modaliteit 6). Deze voorhangprocedure pleegt te worden aangeduid als «voorwaardelijke delegatie» (vgl. aanwijzing 2.37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Hierbij zijn overigens nog allerlei subvarianten denkbaar wat betreft de keuze voor het aantal Kamerleden dat de indiening van een wetsvoorstel kan afdwingen, de termijn waarbinnen deze leden de wens tot indiening van een wetsvoorstel te kennen kunnen geven, enz. Ook bij deze modaliteit heeft niet-instemming door een van beide Kamers, hetgeen vorm krijgt via verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel, het onomkeerbare rechtsgevolg dat er een definitief einde komt aan (onderdelen van) de wet.

6. De onder 6 genoemde modaliteit lijkt voor zover de leden van de GroenLinksfractie het kunnen zien, erg op de systematiek die thans op basis van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) wordt gevolgd ten aanzien van de avondklok. Klopt dat? Waar zitten de eventuele verschillen?

Modaliteit 6, zoals nader toegelicht in de slotalinea van het antwoord op vraag 5, kent in zoverre gelijkenis met de systematiek van de zogeheten voortduringswet op grond van artikel 1, tweede lid, Wbbbg, dat in beide gevallen sprake is van een wetsvoorstel dat volgt op een koninklijk besluit en dat beide Kamers in het kader van de wetsprocedure de mogelijkheid hebben om de werking van formeelwettelijke bepalingen te beëindigen. Daar houdt de vergelijking echter op. Een essentieel verschil is dat het verwerpen van een voortduringswetsvoorstel als bedoeld in artikel 1, tweede lid, Wbbbg niet leidt tot het definitieve verval van de wettelijke bepalingen, maar alleen de werking daarvan doet beëindigen. De wettelijke bepalingen zelf blijven bestaan en kunnen, indien buitengewone omstandigheden dit wederom noodzakelijk maken, door de regering wederom in werking worden gesteld. Modaliteit 6 gaat veel verder, want daar leidt verwerping van het wetsvoorstel door een van beide Kamers tot

¹⁶ Zie Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F, p. 17 (bijlage I, variant 6), waarin ook de tekst van de op deze voorhangprocedure betrekking hebbende standaardbepaling is weergegeven.

het definitieve verval van (onderdelen van) de tijdelijke wet. Een vervallen wet kan, of vervallen onderdelen daarvan kunnen, niet meer in werking worden gesteld. Om deze te laten herleven, is dan een geheel nieuwe wet nodig, tot stand te brengen via de wetsprocedure.

7. Hoe apprecieert u deze modaliteit?

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar een appreciatie van modaliteit 6, merk ik op dat deze modaliteit weliswaar staatsrechtelijk zuiverder is dan modaliteit 1, met name omdat de grondwettelijke wetsprocedure het geëigende staatsrechtelijke kader biedt voor de verhouding tussen de Tweede en Eerste Kamer, waardoor niet de vraag rijst naar een voorziening voor conflicterende opvattingen tussen beide Kamers. Gelet op het in het antwoord op vraag 6 beschreven vergaande karakter van modaliteit 6, die ertoe kan leiden dat de regering in een crisissituatie met lege handen komt te staan, geniet ook deze modaliteit evenwel niet de voorkeur van de regering. Ten aanzien van de in mijn brief geschetste modaliteiten gaat die voorkeur uit naar modaliteit 9 (politieke toezegging). In het antwoord op vraag 11 wordt hier nader op ingegaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie (waarbij de leden van de Fractie-Van Pareren zich hebben aangesloten)

8. In uw brief stelt u dat in ieder geval de in de brief genoemde modaliteiten denkbaar worden geacht om aan de wens van de Eerste Kamer te voldoen. Dit lijkt te impliceren dat er nog andere modaliteiten zijn die niet in de brief worden genoemd. Klopt dat? Zo ja, welke andere modaliteiten zijn nog denkbaar?

In de brief zijn de meest realistische modaliteiten opgesomd. Een uitputtende opsomming van alle denkbare modaliteiten is niet mogelijk. Een modaliteit die achteraf gezien ook nog in de brief had kunnen worden opgenomen, zou kunnen zijn een delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet (vgl. aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Deze zou dan inhouden dat in de wet wordt bepaald dat na een verlengingsbesluit (binnen een bepaalde termijn) een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer moet worden ingediend tot goedkeuring van het verlengingsbesluit en dat indien het wetsvoorstel wordt ingetrokken of door een van beide Kamers wordt verworpen, dit moet resulteren in het verval van (de desbetreffende onderdelen van) de tijdelijke wet. Deze modaliteit is in de brief van 28 januari 2021 niet opgenomen, omdat modaliteit 6 daar sterk op lijkt. Een verschil is echter dat modaliteit 6 uitgaat van een initiatief van een in de wet te bepalen aantal Kamerleden (bijvoorbeeld een vijfde deel van het grondwettelijk aantal leden), terwijl delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet automatisch de indiening van een goedkeuringswetsvoorstel impliceert zonder dat een deel van de Kamer daartoe het initiatief hoeft te nemen.

Voorts zijn modaliteiten denkbaar waarbij verschil wordt gemaakt in de inhoud van de rechten van beide Kamers, bijvoorbeeld door voor de ene Kamer te voorzien in een formeel-wettelijk blokkeringsrecht ten aanzien van de gehele wet en voor de andere Kamer een blokkeringsrecht ten aanzien van specifieke onderdelen van de wet. Volledigheidshalve, omdat de leden van de GroenLinks-fractie daaraan in vraag 6 refereerden, noem ik nog de veel verdergaande modaliteit van het ombouwen van de systematiek van de Twm covid-19 tot een tijdelijke noodwet, in werking te stellen volgens de systematiek van noodwetgeving zoals de Wbbbg, waarbij de zeggenschap van de Staten-Generaal dan plaatsvindt overeenkomstig die systematiek.

9. De leden van de SP-fractie stellen voorts vast dat de in de brief genoemde modaliteiten grotendeels voorbij gaan aan de uitspraak van een meerderheid van de Eerste Kamer om bepalende zeggenschap te regelen voor de Staten-Generaal, en niet slechts voor één van beide Kamers.

Uit het oogpunt van evenwichtige voorlichting, zowel aan de Eerste als aan de Tweede Kamer, heb ik in de brief uitdrukkelijk willen aangeven dat het op zichzelf ook denkbaar is om aan een van beide Kamers der Staten-Generaal een blokkeringsrecht toe te kennen. Zeker indien dan voor de andere Kamer modaliteit 9 geldt (politieke toezegging), meen ik dat ook dat valt binnen de bandbreedte van de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-Janssen c.s.

10. Ook de mogelijkheid van een toezegging zoals genoemd als modaliteit 9, gaat in de nu voorgestelde formulering voorbij aan de uitspraak van de Eerste Kamer.

Deze opvatting deelt de regering niet. Modaliteit 9 gaat uit van een zware politieke toezegging. Zeker in een situatie waarin beide Kamers of een van beide Kamers in zeer grote meerderheid uitspreken of uitspreekt dat de Twm covid-19 of onderdelen daarvan niet moet of moeten worden verlengd, is het weinig realistisch te veronderstellen dat de regering daar geen acht op zal slaan.

11. De SP-fractieleden vernemen graag van u of de onder 1 genoemde modaliteit, te weten het blokkeringsrecht verlengings-KB voor beide Kamers der Staten-Generaal, gehoord de in de motie verwoorde wens van een meerderheid van de Eerste Kamer, nu wel op steun van u kan rekenen of dat u volhardt in het ontraden van het op deze wijze tot stand brengen van bepalende zeggenschap voor de Staten-Generaal bij verlenging van de Twm covid-19.

Zoals vermeld in het antwoord op vraag 7 gaat de voorkeur van de regering uit naar modaliteit 9 (politieke toezegging). De regering is geen voorstander van modaliteit 1, met name omdat deze een te groot risico oplevert dat de regering in een crisissituatie met lege handen komt te staan. Ik merk daarbij op dat de Twm covid-19 zelf als zodanig geen grondrechtelijke beperkingen inhoudt, afgezien van het direct werkende gebod tot het houden van een veilige afstand in artikel 58f, eerste lid, Wet publieke gezondheid. Deze beperkingen ontstaan eerst als aan bepalingen van de wet bij ministeriële regeling invulling wordt gegeven. De totstandbrenging van deze ministeriële regelingen is in de Twm covid-19 met een groot aantal waarborgen omkleed. Deze waarborgen hebben mede betrekking op de parlementaire betrokkenheid daarbij: een voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal, waarbij aan de Tweede Kamer een blokkeringsrecht toekomt (artikel 58c Wpg). Ook de verlenging van (onderdelen van) de tijdelijke wet is met waarborgen omkleed. De Afdeling advisering moet voorafgaand aan een voorgenomen verlenging worden gehoord over de geldende maatregelen (artikel 58t Wpg). Advies en nader rapport worden toegezonden aan beide Kamers in het kader van de verplichte voorhangprocedure van het ontwerp-verlengingsbesluit (artikel VIII, vierde lid, Twm covid-19). Voorts ontvangen beide Kamers maandelijks een met redenen omkleed overzicht van de geldende maatregelen, waarin tevens wordt aangegeven wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het voortduren van de maatregelen (artikel 58s, eerste lid, Wpg). Een eventuele verlenging van (onderdelen van) de wet komt dus bepaald niet uit de lucht vallen, maar vormt, zoals de praktijk van de afgelopen maanden ook heeft laten zien, in feite continu voorwerp van schriftelijk en mondeling overleg tussen regering en beide Kamers.

Daarbij staan aan beide Kamers alle hun toebedeelde grondwettelijke instrumenten ter beschikking. In het debat met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Twm covid-19 heb ik in dat verband gewezen op het recht om moties in te dienen en ook op het recht van initiatief van de Tweede Kamer, waarmee vanuit de Staten-Generaal zelf het initiatief kan komen om de werking van de wet te beëindigen of deze te wijzigen.¹⁷ Voorts blijft het nadeel van modaliteit 1 dat deze geen oplossing biedt voor conflicterende opvattingen tussen beide Kamers. Dat is dan ook de reden dat er een afzonderlijke modaliteit 5 is genoemd, die uitgaat van een voorziening voor een conflictenregeling. Zo'n voorziening is in mijn ogen eigenlijk essentieel om modaliteit 1 werkbaar te houden.

12. Wat betreft modaliteit 5 wijzen de SP-fractieleden u nogmaals op de eigenstandige positie van ieder der Kamers binnen ons parlementaire stelsel.

Modaliteit 5 (aanvullende voorziening voor het geval van conflicterende besluiten tussen beide Kamers) doet op geen enkele wijze afbreuk aan de eigenstandige positie van elk der beide Kamers binnen ons parlementaire stelsel. Zoals ook de Afdeling advisering in haar op 22 oktober 2020 aan de Eerste Kamer uitgebrachte voorlichting over de parlementaire betrokkenheid bij op grond van de Twm covid-19 vast te stellen ministeriële regelingen heeft vastgesteld¹⁸, bestaan er geen grondwettelijke bepalingen of constitutionele uitgangspunten die zien op de positie van beide Kamers bij parlementaire controle op gedelegeerde regelgeving en stuit in zoverre een andere regeling voor de Tweede dan voor de Eerste Kamer niet op constitutionele bezwaren. Wij zien dan ook geen bezwaren tegen een eventuele conflictenregeling die in geval van conflicterende besluiten tussen beide Kamers voorrang biedt aan de opvatting van een van beide Kamers. Evenmin zien wij constitutionele bezwaren tegen een voorrangsregeling die zou inhouden dat in dat geval de regering een beslissing neemt. De eigenstandige positie van elk der Kamers blijft volledig gewaarborgd, doordat een conflictenregeling niets afdoet aan het grondwettelijk instrumentarium dat aan elk van beide Kamers ter beschikking staat.

13. De leden van de SP-fractie vernemen graag van u of de onder 6 genoemde modaliteit, te weten het blokkeringsrecht via de wetsprocedure, gehoord de in de motie verwoorde wens van een meerderheid van de Eerste Kamer, nu wel op steun van u kan rekenen of dat u volhardt in het ontraden van het op deze wijze tot stand brengen van bepalende zeggenschap voor de Staten-Generaal bij verlenging van de Twm covid-19.

Zie het antwoord op vraag 7.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie (waarbij de leden van de fractie van 50PLUS zich hebben aangesloten)

14. U onderschrijft dat de motie-Janssen c.s. beoogt dat beide Kamers onafhankelijk van elkaar kunnen bepalen of de Twm covid-19 al dan niet wordt verlengd. Hoe verhouden de modaliteiten 2, 3 en 5 zich met dat uitgangspunt?

In mijn brief van 28 januari 2021 heb ik de bedoeling van de indiener van de motie geciteerd, zoals hij deze bij de indiening van de motie in de Kamer naar voren bracht. Dat betekent niet dat de regering dit oogmerk in

¹⁷ Handelingen II 2020/21, nr. 12, item 4, p. 20.

¹⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F, p. 14.

volle omvang onderschrijft. Zoals vermeld in het antwoord op de vragen 9 en 12 acht ik ook modaliteiten waarbij verschil wordt gemaakt tussen beide Kamers denkbaar binnen de bandbreedte van de door de Eerste Kamer aanvaarde motie, mits uiteraard geen afbreuk wordt gedaan aan het grondwettelijk instrumentarium dat elk der beide Kamers ter beschikking staat.

15. Indien modaliteit 1 wordt gevolgd, heeft dat tot consequentie dat als één van de Kamers zich tegen verlenging uitspreekt, die verlenging er niet kan komen. Kunt u uitleggen waarom er in dat wettelijk systeem sprake zou zijn van een «conflict» indien de ene Kamer zich wel en de andere Kamer zich niet uitspreekt tegen verlenging? Als een wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt aangenomen, maar de Eerste Kamer verwerpt het, is er dan in uw visie sprake van een «conflict» tussen beide Kamers?

Het essentiële verschil tussen een wettelijk systeem overeenkomstig modaliteit 1 (eventueel aangevuld met een conflictenregeling overeenkomstig modaliteit 5) en de gewone wetsprocedure is dat de Grondwet in het laatsbedoelde geval een procedure heeft vastgelegd waarbij de Tweede Kamer als eerste aan bod komt en de mogelijkheid heeft om een wetsvoorstel te verwerpen en dat aan de Eerste Kamer na verwerping door de Tweede Kamer geen rol meer toekomt, en dat anderzijds na aanvaarding door de Tweede Kamer de Eerste Kamer de mogelijkheid heeft tot verwerping van het wetsvoorstel zonder dat de Tweede Kamer daarop invloed kan uitoefenen. Er kan dus zeker sprake zijn van tegengestelde standpunten tussen beide Kamers, maar daarvoor heeft de grondwetgever door de volgtijdelijkheid en rolverdeling tussen Tweede en Eerste Kamer een voorziening getroffen. Daarbij is voorts duidelijk dat van een tegengesteld standpunt tussen beide Kamers slechts blijkt indien de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanvaardt, terwijl de Eerste Kamer het verwerpt. Anders dan bij de grondwettelijke wetsprocedure, is er bij modaliteit 1 sprake van een procedure die gelijktijdig loopt bij beide Kamers. Om die reden heb ik in het antwoord op vraag 7 modaliteit 6, die uitgaat van de wetsprocedure, gekenschetst als een staatsrechtelijk zuiverder procedure dan de modaliteiten 1 en 5.

16. Indien u moet toegeven dat zowel in dat laatste geval als in het eerste geval weliswaar de standpunten van beide Kamers politiek verschillen, maar er vanuit het (grond)wettelijk systeem geen sprake is van een «conflict», vervalt dan daarmee niet de grond voor modaliteit 5?

Nee, ik zie de in modaliteit 5 beschreven aanvulling van modaliteit 1 met een conflictenregeling eigenlijk juist als essentieel om modaliteit 1 werkbaar te laten zijn.

17. Kunt u aangeven welke voor- en nadelen er vanuit het uitgangspunt van «bepalende zeggenschap» verbonden zijn aan modaliteit 6 in verhouding tot modaliteit 1?

Zie het antwoord op de vragen 7 en 15.

Ten slotte maak ik graag van de gelegenheid gebruik om een onvolkomenheid recht te zetten in de beschrijving van de modaliteiten 1 en 2 zoals ik deze heb weergegeven in mijn brief van 28 januari 2021. Bij modaliteit 1 (blokkeringsrecht verlengings-kb voor beide Kamers van de Staten-Generaal) is vermeld dat deze overeenkomt met het door de Tweede Kamer verworpen amendement-Van Haga/Baudet¹⁹; bij modaliteit 2 (blokkeringsrecht verlengings-kb alleen voor de Tweede Kamer) is

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 36.

vermeld dat deze overeenkomt met het door de Tweede Kamer verworpen amendement-Hijink²⁰. Dit is net andersom. Modaliteit 1 komt dus overeen met het amendement-Hijink en modaliteit 2 met het amendement-Van Haga/Baudet.

Een afschrift van deze brief wordt gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

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

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 35.