# Position paper rondetafelgesprek Langere termijn coronabeleid d.d. 16 mei 2022 Vaste commissie VWS Tweede Kamer

Wim Voermans

# Uw vraag

In uw uitnodiging voor het rondetafelgesprek vraagt u mij en de andere deelnemers te reflecteren op de vraag: ‘‘Hoe moet de overheid omgaan met de spanning tussen het beschermen van de gezondheid enerzijds en het zoveel mogelijk waarborgen van vrijheidsrechten anderzijds? Hoe ver gaat haar verantwoordelijkheid om de volksgezondheid te waarborgen?”

 In deze bijdrage probeer ik daar een antwoord op te geven door enkele stukken uit mijn aanstaande boek ‘Onze constitutie’, dat volgend jaar verschijnt (Prometheus 2023), met u te delen. Ik denk dat die stukken relevant zijn voor de vraag die u hier stelt.

Uit: *Onze constitutie*

## Coronacrisis 2020-2022 en het noodrecht

Tijdens de coronacrisis werd in Nederland geen van de noodtoestanden onder de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (CUW) uitgeroepen, maar werd de pandemie aanvankelijk bezworen via het gezondheidsnoodrecht uit de Wet publieke gezondheid, gecombineerd met de noodbevoegdheden die voorzitters van de veilgheidsregio’s in kunnen zetten op grond van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr). Al snel bleek dat die wetten ontoereikend waren om de nood te keren. Zo stonden ze eigenlijk niet toe grondrechten te beperken, en stonden volksvertegenwoordigingen té lang buitenspel: ze hadden nauwelijks een rol bij het vaststellen van de noodmaatregelen of het controleren van de uitvoering ervan. Ondertussen werd het land gedeeltelijk op slot gezet (de ‘lock down’, i.e. sluiting van niet-essentiële winkels, theaters, bioscopen, onderwijsinstellingen etc.), werd 1.5 meter afstand de norm en waren alleen kleinschalige bijeenkomsten nog toegestaan. Om de armslag te vergroten werd in het najaar van 2020 het pandemie-noodinstrumentarium uitgebreid. Dat gebeurde door de toevoeging van een, als tijdelijk bedoeld, nieuw hoofdstuk Va aan de bestaande Wet publieke gezondheid (de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, of ‘Coronaspoedwet’). Die wet maakte het mogelijk om mondkapjes te verplichten in de openbare ruimte en ook andere grondrechtenbeperkende maatregelen te nemen. Eén ding stond die Tijdelijke wet aanvankelijk niet toe: beperkingen op het vertoeven in de open lucht (chique voor: *avondklok*). Omdat met het plots oplopen van het aantal besmettingen het kabinet in januari 2021 vond dat zo’n avondklok toch nodig was, greep die daarvoor naar de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) die het instellen daarvan mogelijk maakt. Je kunt bepalingen van de ‘slapende’ Wbbbg ook ‘stand alone’ activeren, dus zonder dat je de beperkte of algehele noodtoestand van de CUW uitroept. Maar je moet wel goed uit kunnen leggen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden en ‘superspoed’ die het niet toestaan om zo’n vergaande bewegingsbeperking als een avondklok zonder medewerking van het parlement in te stellen via een ministerieel algemeen verbindend voorschrift. En dat kon de regering niet, in de ogen van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag. Op 16 februari 2021 gelastte de rechtbank daarom de onmiddellijke buitenwerkingstelling van die ministeriële avondklok op basis van de Wbbbg (Vz Rb den Haag, 16 februari 2021, *AB* 2021, 99, *Avondklok*). Als noodverband werd toen op stel en sprong – wel met medewerking van het parlement en goede uitleg – de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de open­lucht covid-19 aangenomen die alsnog een tijdje als basis voor de avondklok gold. De maatregelen op grond van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 werden in de loop van 2022 steeds verder afgeschaald, maar de wet zelf, die als zeer tijdelijke spoedmaatregel werd gepresenteerd die na enkele maanden vanzelf zou vervallen, werd keer op keer verlengd. Dat voedde niet direct het vertrouwen in het bestuur in de samenleving, al was te begrijpen dat de regering iets klaar wilde hebben staan voor het geval het virus weer de kop op zou steken en (weer) tot ontwrichting van de gezondheidszorg en de gemeenschap zou leiden.

## Aanpak?

Als je in crisistijd je noodrecht uit moet gaan denken is dat natuurlijk geen vertoning (het veroorzaakte ook veel onrust) en loop je daardoor ook vaak achter de feiten aan. Om die reden adviseerde de Raad van State in 2021 om een brede herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht te overwegen en daar vooral ook een aantal verstandige vangnetbepalingen (regelingen voor situaties die je niet kunt voorzien) op te nemen.[[1]](#footnote-1)

Je hoeft trouwens niet altijd de (beperkte of algehele) noodtoestand uit de roepen, om van noodrechtelijke bevoegdheden uit noodwetten gebruik te kunnen maken. Sommige noodwetten staan toe dat in ‘buitengewone omstandigheden’ een of enkele bevoegdheden daaruit worden gebruikt. Zo zagen we hierboven dat in 2021 één bevoegdheid uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag wegens ‘buitengewone omstandigheden’ (een plotse toename van het aantal corona-infecties) in werking werd gesteld:[[2]](#footnote-2) de bevoegdheid uit art. 8 Wbbbg die de bevoegdheid geeft beperkingen te stellen aan het ‘vertoeven in de open lucht’ (avondklok). In 2022 werden, met een beroep op buitengewone omstandigheden (een grote en plotse toestroom van vluchtelingen naar Nederland), in een regeringsbesluit (koninklijk besluit) een aantal bevoegdheden uit de voorheen ‘slapende’ noodwet Wet verplaatsing bevolking uit 1952 geactiveerd.[[3]](#footnote-3) Daarmee kreeg staatssecretaris Eric van der Burg van Justitie en Veiligheid zaken de bevoegdheid opdrachten (‘aanwijzingen’) te geven aan gemeentebesturen om vluchtelingen op te vangen. Een bevoegdheid die ministers of staatssecretarissen normaal gesproken niet hebben.

## Lichtvaardig gebruik noodrecht?

Wat in de afgelopen periode tijdens en na de coronacrisis opvalt is dat er betrekkelijk snel en veel naar het noodrecht wordt gegrepen, ook als er eigenlijk nog best tijd en mogelijkheden zijn om samen met het parlement tot regels in parlementaire wet te komen om een crisissituatie op te lossen. Het noodrecht is herontdekt en wordt ook gebruikt in situaties waarin je vraagtekens kunt zetten bij de vraag of er nou wel echt sprake was van dringende spoed bij de aanpak van een crisis en of het nu echt ook niet anders kon worden opgelost, zoals bij die crisisopvang van vluchtelingen of die Wbgg-avondklok. Noodrecht is voor de regering en andere besturen natuurlijk een aantrekkelijk instrument: je kunt snel, slagvaardig en centraal optreden zonder al te veel pottenkijkers en dingen doen die normaal niet zouden kunnen. Daarin schuilt direct het grote risico: noodrecht mag niet verworden tot een bestuurlijk speeltje om een beetje op te schieten bij de aanpak van eender welk probleem. Toch is het maar moeilijk om je te wapenen tegen lichtvaardig gebruik. Het parlement staat vaak met de rug tegen de muur bij de aanpak van als crisis ervaren probleemsituaties. Als parlementariër aandringen op een normale dialoog en regeling (bijvoorbeeld via een wet) levert al snel het verwijt op van trivialisering van de problemen en onverantwoordelijke houding (en daarmee ook schuld aan de gevolgen van niet spoorslagse aanpak).

1. Raad van State, Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht', Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 65, daar p. 48-49. [↑](#footnote-ref-1)
2. Art. 1, eerste lid, Wbbbg zegt hoe de bevoegdheden uit de wet in geval van ‘buitengewone omstandigheden’ in werking kunnen worden gesteld via een door de minister-president voorgesteld regeringsbesluit (koninklijk besluit). Eerst moet er dus dat besluit tot het ‘aanzetten’ van artikelen uit de Wbbbg zijn, waarna dan de minister zijn bevoegdheid tot ‘beperkingen stellen aan het vertoeven in de open lucht’ (avondklok) kan gebruiken en er eventueel ook regels bij kan geven die afwijken van de normaal geldende regels voor de avondklok. Die ‘normale’ avondklokregels zijn neergelegd in een (verouderd) regeringsdecreet uit 1953 (*Stb*. 1953, 555) dat ten tijde van de coronacrisis onbruikbaar bleek (en ook nog eens verkeerd verwees naar de Wbbbg). Met ministeriële algemeen verbindende voorschriften afwijken van die normale avondklokregels uit 1953 mag alleen, zegt het derde lid van art. 8 Wbbgg, in ‘spoedeisende gevallen’. En dat daarvan sprake was kon de minister van Justitie en Veiligheid in februari 2021 onvoldoende uitleggen bij de Haagse kort gedingrechter (Vz Rb den Haag, 16 februari 2021, *AB* 2021, 99, *Avondklok*)*.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Besluit van 31 maart 2022, houdende inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking, *Stb.* 2002, 133. [↑](#footnote-ref-3)