

## Opties voor aansluiting ministeriële regelingen op inschaling veiligheidsrisico's

### 1. Aanleiding

Wegens de behoefte die bestaat aan duidelijkheid en zekerheid over de coronamaatregelen die van kracht worden (ook de Tweede Kamer vroeg daarom in de motie Jetten) is de routekaart ontwikkeld. De routekaart geeft per risiconiveau (in de huidige versie resp. waakzaam, zorgelijk, ernstig, zeer ernstig en lockdown), per sector op hoofdlijnen aan welke maatregelen in elk geval gaan gelden.

Voordelen: voorspelbaarheid, éénmalige discussie over de diverse maatregelpakketten en vereenvoudigde besluitvorming, aangezien de risiconiveaus gekoppeld kunnen worden aan vaste indicatoren (zgn. afkapwaarden).

Nadelen: rigiditeit. Regelmatig blijkt bij de diverse maatregelpakketten dat die niet zonder meer bij een bepaald inschalingsniveau volledig (kunnen) worden toegepast. Soms vindt ook een meer bestuurlijke weging plaats van kwalitatieve criteria bij het gaan toepassen van bepaalde maatregelen.

Momenteel wordt gewerkt aan de opstelling van een nieuwe routekaart en mogelijke andere vernieuwingen volgen.

### 2. Vraagstelling

Deze notitie betreft de vraag welke opties er zijn om de inschaling van veiligheidsregio's in risiconiveaus (kort gezegd: de routekaart) aan te laten sluiten bij de maatregelen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling op grond van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) en die op een bepaald moment al dan niet gelden.

### 3. Bevoegdheden

De Twm bevat een strak kader dat beperkingen kent. Op grond van de Twm zijn er slechts twee sluitende mogelijkheden om te bepalen welke in de regeling opgenomen maatregelen gelden:

- a. in de ministeriële regeling kunnen (artikel 58e van de Twn) de burgemeesters een aan- en uitknop krijgen voor specifieke maatregelen. Hier biedt de wet een expliciete basis voor, al is die bedoeld voor *gebiedsgericht* aan- en uitzetten, maar het kan ook wel gaan om categorieën plaatsen ('alle horeca-inrichtingen');
- b. bepaalde maatregelen kunnen bij ministerieel besluit – dat dan dezelfde procedure moet doorlopen als de oorspronkelijke hoofdregeling, omdat het juridisch gelijkgesteld moet worden met een regeling onder de Twm – worden aan- en uitgezet.

Er zijn tijdens de totstandkoming van de Twm nog twee andere mogelijkheden genoemd die niet of niet goed mogelijk zijn:

- een aan- en uitknop voor de minister van VWS voor bepaalde maatregelen: dat is niet mogelijk omdat daarvoor de wettelijke basis ontbreekt;
- het in de regeling bepalen dat bij het bereiken van een bepaalde waarde in een bepaalde regio daar automatisch een ander inschalingsniveau of een bepaalde maatregel gaat gelden of juist niet meer geldt, omdat een lagere waarde is bereikt.

Dit type bepaling lijkt aantrekkelijk. Nadeel ervan is de rechtsonzekerheid. Onduidelijk is wie bepaalt welke waarde van toepassing is vanaf welk moment. Het is denkbaar om in de toelichting te verwijzen naar bepaalde door het RIVM gepubliceerde cijfers, maar aangezien de wet het niet mogelijk maakt het RIVM (= de minister van VWS) de waarden te laten vaststellen, blijft altijd tegenbewijs mogelijk. Er is in deze optie geen bestuursorgaan dat een bepaalde waarde vaststelt,

zodat objectief, tijdig en kenbaar voor de burger is bepaald welke maatregel geldt. De handhaving van de maatregelen loopt via het strafrecht. Voor strafbaarheid is vereist dat tijdig en onomstotelijk vaststaat welke regel voor wie op welk moment geldt. Het is niet te verwachten dat het RIVM kan verklaren of bij de rechter staande houden dat bijv. in regio x vanaf dinsdagmiddag 15 uur een besmettingsniveau y is behaald, zodat vanaf dat moment maatregelniveau z van toepassing is in de regio Haaglanden. Elke keer zal iemand die geverbaliseerd is zich bij de rechter op een deskundige kunnen beroepen die verklaart dat volgens zijn metingen een bepaalde waarde nog niet was behaald, zodat je erop mocht vertrouwen dat de regel nog niet gold, dat de constatering van het RIVM een momentopname was en dat je over het gemiddelde van een week naar de cijfers moet kijken, etc. De eisen die vanuit de strafrechtelijke handhaving aan de regeling worden gesteld, verhouden zich niet goed met deze techniek.

Op onderdelen is het denkbaar het zwaartepunt van de bevoegdheid naar de burgemeesters te verplaatsen. Bij maatregelen die beoogd zijn om landelijk te gaan gelden is dat echter geen voor de hand liggende optie (burgemeesters kunnen moeite hebben om weerstand te bieden aan lokale belangen, ontstaan waterbedeffect, etc.) en is optie b in feite de enig mogelijke.

### 3. Vormgeving regeling

In de ministeriële regeling kan een koppeling gemaakt worden tussen verschillende maatregelenpakketten en bepaalde risiconiveaus.

Juridisch-technisch kan dat op verschillende manieren.

- De meest eenvoudige optie is om de nieuwe routekaart in een bijlage bij de regeling op te nemen, en in de regeling zelf te volstaan met een bepaling dat bij ministerieel besluit (dat dan zoals gezegd dezelfde procedure moet doorlopen als de regeling zelf) wordt bepaald in welke regio's welk beschermingsniveau/maatregelpakket van toepassing is. Dit vereist een routekaart met een veel hogere mate van precisie en zelfs gedetailleerdheid dan nu het geval is. Bijv. de gehanteerde begrippen laten interpretatieruimte over. Als er bijv. in de routekaart bij OV staat 'mondkapje verplicht' rijst de vraag of dat alleen in de trein is, maar ook op de stations geldt, etc. De routekaart wordt in deze optie een verzameling tot in detail uitgeschreven maatregelpakketten, per risiconiveau. De ervaring met de noodverordening leert dat vanwege de detaillering aanpassingen vaak nodig zijn (aanvulling, precisering, afbakening, actualisering etc.). Ook staan in de routekaart op grond van de Twm juridisch afdwingbare verplichtingen (sluiten van de horeca, mondkapjesplicht) en dringende adviezen (beperk thuisbezoek, beperk reisbewegingen, werk zoveel mogelijk thuis). In de regeling kan uitsluitend naar de juridisch afdwingbare verplichtingen waarvoor de Twm een basis biedt worden verwezen. De routekaart voldoet kortom niet aan de juridisch scherpe eisen waaraan een ministeriële regeling moet voldoen.

- Mocht de routekaart onvoldoende gedetailleerd zijn uitgewerkt om daar zonder meer naar te verwijzen, dan kunnen de maatregelpakketten in de regeling worden uitgeschreven bij de benamingen van de diverse niveau en kan het besluit beperkt blijven tot de vastlegging dat in de regio's x, y en z bijv. het niveau 'ernstig' van toepassing is.

De regeling krijgt dan de volgende opzet:

*Artikel 1 Definities*

*Artikel 2 Indien in een regio het risiconiveau 'waakzaam' van toepassing is, gelden daar de volgende maatregelen:*

- a. ....
- b. ....
- c. ....
- etc.

*Artikel 3 Indien in een regio het risiconiveau 'zorgelijk' van toepassing is, gelden daar de volgende maatregelen:*



- a. ....
- b. ....
- c. ....
- Etc.

Het ministerieel besluit bij verandering in risiconiveau krijgt dan de volgende opzet:

*Artikel 1*

*Met ingang van 14 januari 2021 is in alle regio's het risiconiveau 'waakzaam' van toepassing.*

*Of*

*1. Met ingang van 14 januari 2021 is in de volgende regio's het risiconiveau 'waakzaam' van toepassing:*

- a....*
- b....*

*2. Met ingang van 14 januari 2021 is in de volgende regio's het risiconiveau 'zorgelijk' van toepassing:*

- a....*
- b....*
- etc.*

#### **4. Procedure**

Het aanzetten via een ministerieel besluit van een niveau uit de routekaart doorloopt de 3-wekelijkse besluitvormingscyclus. Daarbij zal na het genomen besluit de inwerkingtreding een week later zijn i.v.m. de voorhang. Als de routekaart deel uitmaakt van de Twm is deze bekend. Dat brengt mee dat het ministerieel besluit sneller tot stand kan komen dan in de 3-wekelijkse cyclus (wel blijft de voorhang gelden, maar wellicht kan met TK en EK worden afgesproken in zo'n geval niet de volle week te nemen). Dat zal niet het geval zijn als in het ministerieel besluit aanvullende of afwijkende maatregelen worden meegenomen.

#### **5. Alternatief voor het opnemen van de routekaart in de regeling**

Het opnemen van de routekaart in de ministeriële regeling leidt tot een opzet met weinig flexibiliteit, omdat een formeel vastgestelde regeling alleen via dezelfde formele route gewijzigd kan worden. Denkbaar is een alternatief waarbij de routekaart als politiek/bestuurlijk beleidskader voor de maatregelen wordt vastgesteld en expliciet met de Tweede Kamer wordt besproken. Het voordeel daarvan is dat ook in hoge mate zekerheid wordt geboden over de te verwachten maatregelen, maar bij de feitelijke uitvoering nog enige speelruimte aanwezig is. In dit alternatief zouden eventueel een of meer ministeriële (model-)regelingen ter uitvoering van elk risiconiveau aan de Kamer kunnen worden toegestuurd. Bij de definitieve vaststelling zouden dan alleen de afwijkingen van het model gemotiveerd hoeven te worden.