

Vergaderjaar 2023–2024

36 142

Instelling van een tijdelijke commissie corona

Nr. 5

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 24 april 2024

Het Presidium legt hierbij aan u voor het gewijzigde onderzoeksvoorstel (d.d. 16 april 2024) van de parlementaire enquêtecommissie Corona. Het onderzoeksvoorstel is besproken in de Presidiumvergadering van 24 april 2024.

De parlementaire enquêtecommissie Corona, ingesteld op 6 februari 2024, heeft conform de motie van het lid Wilders c.s. (Kamerstuk 36 471, nr. 6) enkele recent verschenen externe onderzoeken inzake Corona in kaart gebracht. De resultaten van deze onderzoeken, uitgevoerd door onder meer de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Sociaal en Cultureel Planbureau, hebben geleid tot wijzigingen dan wel inkorting van het in mei 2023 door de tijdelijke commissie Corona gepresenteerde onderzoeksvoorstel (Kamerstuk 36 142, nr. 2). Alle procedurele en inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van dit voorstel worden toegelicht in de brief van de enquêtecommissie.

Het voorstel bevat onder andere een geactualiseerde planning die uitgaat van een looptijd van mei 2024 tot december 2026. Gelet op de duur van het onderzoek vindt het Presidium het van belang dat bij deelname aan de enquêtecommissie de continuïteit van de samenstelling lopende het onderzoek zo veel mogelijk is gewaarborgd.

Het Presidium stelt u voor, in te stemmen met het onderzoeksvoorstel alvorens het meireces van start gaat.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Martin Bosma

Aan het Presidium

Dem Haag, 16 april 2024

Op 6 februari 2024 heeft de Tweede Kamer de parlementaire enquêtecommissie Corona ingesteld. De commissie is – conform de motie waarmee zij haar onderzoeksopdracht kreeg (Kamerstuk 36 471, nr. 6) – nagegaan of er aanleiding was om het onderzoeksvoorstel van de Tijdelijke commissie Corona (Kamerstuk 36 142, nr. 2) beperkt te wijzigingen of in te korten. Dit heeft geresulteerd in het bij deze brief gevoegde onderzoeksvoorstel. In deze brief is een beknopte toelichting opgenomen ten aanzien van de door de commissie aangebrachte wijzigingen.

De parlementaire enquêtecommissie Corona heeft bij het aanbrengen van wijzigingen onder andere meegewogen dat sinds de publicatie van het onderzoeksvoorstel van de Tijdelijke commissie Corona meerdere onderzoeken en rapporten zijn verschenen. Zij heeft haar keuzes daar mede door laten bepalen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben in hun rapporten bijvoorbeeld aandacht besteed aan communicatie van de overheid tijdens de crisistijd. Dit heeft geleid tot een beperking van de vragen rondom dit thema in het onderzoeksvoorstel. Een vraag die nog niet beantwoord is, betreft de rol van de Tweede Kamer en of de coronamaatregelen haar democratisch functioneren hebben beïnvloed. Een deelonderzoek zal worden uitbesteed om een analyse te kunnen maken van het discours rondom corona en de maatregelen gedurende de onderzoeksperiode. Een internationale vergelijking naar coronamaatregelen tussen Europese landen maakt niet langer deel uit van het voorstel. Wel zullen reeds verschenen onderzoeksrapporten waarin het coronabeleid wordt vergeleken in de dossieranalyse worden meegenomen. De commissie besloot verder dat vragen rondom het herstelfonds van de Europese Unie buiten de focus liggen van haar onderzoek. Ook heeft de commissie enkele wijzigingen aangebracht om het voorstel beter te stroomlijnen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het samenvoegen van enkele thema's waardoor de focus nadrukkelijker wordt gelegd op het transparant maken van de afwegingen en dilemma's die een rol speelden bij de besluitvorming van het kabinet gedurende de coronaperiode. Bij dit thema zal aandacht worden besteed aan de kennis die op dat moment voorhanden was over de gevolgen van het afschalen van de zorg en mogelijke gezondheidseffecten op de lange termijn. Hierbij zal ook oog zijn voor bijzondere omstandigheden zoals in grensregio's en voor doelgroepen zoals jongeren.

Het onderzoeksvoorstel bevat ten slotte een geactualiseerde planning van de verschillende onderzoeksfasen. Met het oog op een voortvarende start van de onderzoekswerkzaamheden na het meireces, legt de commissie haar onderzoeksvoorstel bij deze aan u voor. Namens de commissie verzoek ik u het onderzoeksvoorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Tweede Kamer.

De voorzitter van de Parlementaire enquêtecommissie Corona,
De Kort

De griffier van de Parlementaire enquêtecommissie Corona,
Rijkers

Onderzoeksvoorstel parlementaire enquête Corona

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en leeswijzer	3
2	Probleemstelling en doelstelling van de parlementaire enquête	5
3	Actoren en onderzoeksperioden	7
4	Nadere invulling onderzoeksvragen	9
5	Onderzoeksaanpak	14

1 Aanleiding en leeswijzer

1.1 De coronacrisis

Ingrijpende gezondheidscrisis met grote impact op de zorg

De coronapandemie was een langdurige, wereldwijde crisis. Ook voor de Nederlandse samenleving was de crisis zeer ingrijpend. Allereerst door de gevolgen van het virus zelf. Van maart 2020 tot en met het eerste kwartaal van 2022 zijn in Nederland ruim 43.000 mensen overleden aan vastgestelde of vermoedelijke COVID-19.¹ Veel Nederlanders zijn ziek geworden door een coronabesmetting. Een groot aantal mensen kwam op een verpleegafdeling of de intensive care van het ziekenhuis terecht, met een zware belasting van de zorg tot gevolg. Reguliere zorg werd afgeschaald en een aantal maal bereidden ziekenhuizen zich voor op «code zwart». De druk op huisartsen en andere eerstelijnszorg was hoog. Ook andere onderdelen van de zorg, zoals verpleeghuizen, de gehandicaptenzorg en de thuiszorg, werden zwaar getroffen. Een grote groep mensen, waaronder veel zorgverleners, kampt nog lang na de coronabesmetting met de gevolgen hiervan. Bij de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) werden grote inspanningen geleverd voor de uitvoering van het test- en vaccinatiebeleid.

Overheidsbeleid grijpt diep in op het dagelijks leven van burgers

In het kader van de crisisbestrijding nam de overheid maatregelen die een grote weerslag hadden op het dagelijks leven van de Nederlandse bevolking. Zo veranderde de norm om anderhalve meter afstand te houden het sociale leven en de manier waarop mensen elkaar ontmoetten. Ook verbleven mensen vaker thuis, onder meer om thuis te werken. Fysieke ontmoetingen vonden minder plaats, bijvoorbeeld tussen grootouders en kleinkinderen. Diverse maatregelen hadden ingrijpende gevolgen. Voorbeelden daarvan zijn de inperking van het aantal aanwezigen bij uitvaarten en de sluiting van verpleeghuizen voor bezoek, ook voor verpleeghuisbewoners in de laatste levensfase. De ontwikkelingen en overheidsbesluiten volgden elkaar in sommige fasen van de crisis in hoog tempo op. Diverse overheidsmaatregelen raakten aan grondrechten van burgers. Dat geldt bijvoorbeeld voor de lockdowns, de avondklok en de sluiting van scholen.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (27 juli 2022), 3480 mensen overleden aan COVID-19 in eerste kwartaal.

De onderliggende doodsoorzaak definieert het CBS als de ziekte of aandoening (in dit geval COVID-19) waarmee de reeks van gebeurtenissen begon die uiteindelijk het overlijden van de persoon veroorzaakte.

Het ingrijpen van de overheid had ook forse gevolgen voor de uitgaven van de rijksoverheid. In mei 2023 becijferde de Algemene Rekenkamer dat de uitgaven aan maatregelen om de gevolgen van de crisis op te vangen in de periode 2020–2022 ongeveer € 77 miljard bedroegen.²

Maatschappelijke gevolgen voor specifieke groepen

De maatschappelijke gevolgen van de crisis en van de maatregelen om deze te bestrijden werden en worden breed gevoeld, bij een aantal groepen in het bijzonder. Jongeren en studenten voelden bijvoorbeeld de impact van de onderwijssluitingen en de lockdowns.³ Dit had niet alleen gevolgen voor de studievoortgang, maar had ook invloed op het mentale welzijn. Mensen met een tijdelijk of flexibel arbeidscontract – vaak jongvolwassenen, laagopgeleiden of mensen met een niet-westerse achtergrond – kregen aan het begin van de coronacrisis te maken met een sterk stijgende werkloosheid.⁴ In de geestelijke gezondheidszorg verergerden mentale klachten bij mensen die toch al psychisch kwetsbaar waren, door de effecten van de coronamaatregelen.⁵ Dit is slechts een greep uit groepen die de maatschappelijke gevolgen van corona hebben gevoeld. Vrijwel iedereen draagt persoonlijke ervaringen mee uit de crisisperiode.

Verdeeldheid in de politiek en de samenleving

Het vertrouwen in de Nederlandse aanpak van de coronapandemie daalde in de samenleving tijdens de coronacrisis.⁶ Die daling in vertrouwen betrof ook politieke en maatschappelijke instituties in het algemeen.⁷ De discussie over bepaalde onderwerpen en maatregelen – zoals vaccinatie, de invoering van de avondklok en lockdowns – ontwikkelde zich tot een splijtzwam die de verhoudingen in relaties op scherp zette. Het debat in de politiek, in de media en op sociale media verhardde naarmate de crisis langer duurde.⁸ Het protest tegen de coronamaatregelen verhevigde en de polarisatie in de samenleving nam toe.

1.2 Motie en opdracht voor de parlementaire enquêtecommissie

Op 4 november 2021 sprak de Tweede Kamer voor het eerst uit een parlementaire enquête corona te willen starten, door het aannemen van de motie Aukje de Vries c.s. In de motie werd gepleit voor een parlementaire enquête vanwege de ingrijpende gevolgen van de coronapandemie voor de Nederlandse samenleving en het belang om te leren van de ervaringen uit deze crisis met het oog op de toekomst.⁹

Op voorstel van de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: commissie VWS) stemde de Tweede Kamer op 28 juni 2022 in met het instellen van een tijdelijke commissie Corona (hierna:

² Algemene Rekenkamer (mei 2023). Coronarekening – mei 2023 (editie 8).

³ Nederlands Jeugdinstituut (2023), Mentaal welbevinden van de jeugd: lessen uit de coronacrisis. Een nieuw overzicht van de onderzoekliteratuur.

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (3 maart 2021). Factsheet. Een jaar met corona: werk en inkomen.

⁵ MIND Platform (22 december 2020). Ggz-panel: forse impact huidige coronagolf.

⁶ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (23 september 2022). Communicatie en vertrouwen.

⁷ Onderzoeksproject maatschappelijke impact van corona (oktober 2021). COVID-19 en institutioneel vertrouwen.

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (29 december 2022). Burgerperspectieven bericht 2 2022.

⁹ Kamerstuk II 2021/22, 25295, nr. 1470.

tijdelijke commissie), die de opdracht kreeg een onderzoeksvoorstel voor een parlementaire enquête op te stellen.¹⁰

De tijdelijke commissie is gekomen tot een onderzoeksopzet en onderzoeksvragen. Het Presidium heeft het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie op 25 mei 2023 aan de Kamer voorgelegd.¹¹ Het Presidium achtte het destijds wenselijk om pas over te gaan tot de instelling van de enquêtecommissie nadat uit een inventarisatie onder fracties was gebleken dat de commissie zou zijn gebaseerd op een voldoende brede samenstelling van de Kamer. Op 13 december 2023 is de enquêtecommissie ingesteld met de (met algemene stemmen aangenomen) motie Wilders c.s.¹²

Op dinsdag 30 januari 2024 zijn de Kamerleden van de parlementaire enquêtecommissie Corona benoemd. Op dinsdag 6 februari vond de constituerende vergadering plaats. De commissie verkoos het lid De Kort (VVD) tot haar voorzitter en het lid Pijpelink (GroenLinks-PvdA) tot haar ondervoorzitter. Verder bestaat de commissie uit de leden Hertzberger (NSC), Van Houwelingen (FVD), Smitskam (PVV) en Van Zanten (BBB).

Met het voorliggende onderzoeksvoorstel geeft de parlementaire enquêtecommissie invulling aan de in de motie Wilders geboden mogelijkheid om het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie beperkt te wijzigen en aan de Kamer voor te leggen.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksvoorstel is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 bevat de beschrijving van de probleem- en doelstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat in op de belangrijkste actoren en onderzoeksperioden waar het onderzoek zich op richt. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen uitgewerkt in zes thema's. Hoofdstuk 5 bevat de aanpak van het onderzoek, inclusief planning, organisatie en begroting.

2 Probleemstelling en doelstelling van de parlementaire enquête

2.1 Probleemstelling

Vanaf begin 2020 hebben de ontwikkelingen rond het coronavirus SARS-CoV-2 en de besluiten over de aanpak van de gezondheids crisis elkaar in hoog tempo opgevolgd. Gedurende de crisis is er daardoor in verschillende fases weinig gelegenheid geweest voor politiek en maatschappelijk debat, reflectie, consultaties, belangenafwegingen en evaluaties, die buiten crisistijd meer gangbaar zijn. Gezien de ernst en impact van de crisis kan dit niet achterwege blijven. De overheid heeft vergaande maatregelen getroffen met grote maatschappelijke gevolgen. Welke afwegingen daarbij precies zijn gemaakt en door wie, is nog onvoldoende duidelijk. De Tweede Kamer had een wezenlijke rol bij de besluitvorming over de crisisbestrijding. Aan een grondige, breed gedragen terugblik door de Tweede Kamer op deze periode en op haar eigen rolinvulling heeft het tot nu toe ontbroken. Met het oog op de toekomst moeten lessen worden getrokken uit wat wel en niet goed is gegaan.

¹⁰ Kamerstuk II 2021/22, 36142, nr. 1.

¹¹ Kamerstuk II 2021/22, 36142, nr. 2.

¹² Kamerstuk II 2023/24, 36471, nr. 6.

2.2 Doelstelling

Zoals reeds in de opdracht van de tijdelijke commissie werd geschetst, wil de Tweede Kamer meer inzicht krijgen in de besluitvorming over de aanpak van de coronacrisis om hieruit lessen te trekken voor toekomstige (gezondheids)crises. De focus ligt daarbij op de volksgezondheid. De besluiten en afwegingen van het kabinet en de rol van de Tweede Kamer vormen het primaire aangrijpingspunt van het onderzoek. Specifiek wordt gekeken naar de wijze waarop afwegingen zijn gemaakt tussen het belang van de volksgezondheid en andere maatschappelijke belangen, naar de omgang met grondrechten en naar de plaats die de zorg heeft gehad in de besluitvorming en de afwegingen.

Het onderzoek heeft de volgende doelstelling:

Het doel van de enquête is te komen tot waarheidsvinding over (1) het handelen van het kabinet tijdens de coronacrisis, de afwegingen die zijn gemaakt en de inzichten die daaraan ten grondslag lagen, en (2) de rol en het functioneren van de Tweede Kamer. Hiermee wordt beoogd tot oordeelsvorming te komen en lessen te trekken, om beter voorbereid te zijn op toekomstige, langdurige (gezondheids)crises.

De afgelopen jaren zijn veel rapporten en beschouwingen over de coronacrisis geschreven. Daarin is een groot aantal lessen getrokken en zijn veel aanbevelingen gedaan. Deze parlementaire enquête vormt hierop een aanvulling. Met inzet van de unieke bevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête (Wpe) kan onderzoek worden gedaan naar onder meer de besluitvorming en advisering op het hoogste niveau: onder andere het kabinet en het Outbreak Management Team (OMT). De betreffende overleggen vonden veelal achter gesloten deuren plaats. Uit het onderzoek moet duidelijk worden op welke kennis en adviezen de besluitvorming berustte en welke geluiden daarbij zijn gehoord en welke niet. Een belangrijk onderdeel van de parlementaire enquête is tevens de terugblik en reflectie op de eigen rol van de Tweede Kamer. Uitgangspunt is om in het onderzoek rekening te houden met de omstandigheden (waaronder de ervaren dreiging, urgentie en onzekerheid) en beschikbare kennis in de verschillende fasen van de langdurige crisis.

De parlementaire enquêtecommissie acht de inzet van de unieke bevoegdheden die de Wpe biedt gerechtvaardigd vanwege de ernst, reikwijdte en complexiteit van de crisis en vanwege het bestuurlijke niveau waarop deze enquête zal zijn gericht. De belangrijkste bevoegdheden zijn het vorderen van inlichtingen en documenten en het onder ede horen van getuigen en deskundigen. De parlementaire enquête zal tevens een invulling kunnen geven aan publieke verantwoording over de crisistijd door directbetrokkenen, doordat de verhoren onder ede in het openbaar plaatsvinden.

Voor de omgang met grondrechten is in de enquête een belangrijke plaats voorzien. Mede met het oog op de positieve verplichting om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid, zoals bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de Grondwet en daarmee verband houdende wetgeving, zijn er gedurende de coronacrisis veel maatregelen getroffen om de verdere verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan. Daarbij zijn verschillende grondrechten noodgedwongen tegen elkaar afgewogen, waarbij op diverse momenten grondrechten zijn ingeperkt. Dit had onder meer gevolgen voor individuele vrijheden. Waren de inperkingen van grondrechten rechtmatig en proportioneel? Het is een taak van de enquêtecommissie om na te gaan hoe de afwegingen zijn gemaakt en welke lessen hieruit te trekken zijn.

De enquêtecommissie spreekt de verwachting uit dat met een kritische en constructieve enquête belangrijke vragen kunnen worden beantwoord over deze hectische en ingrijpende periode. De enquêtecommissie hoopt dat meer inzicht in de afwegingen en beweegredenen achter de gemaakte keuzes en de genoemde publieke verantwoording kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen en verbinding in de samenleving. Daartoe zal de enquêtecommissie gedurende het proces tevens in gesprek gaan met verschillende groepen burgers.

3 Actoren en onderzoeksperioden

3.1 Actoren

Omdat de besluiten en afwegingen van het kabinet en de rol van de Tweede Kamer het primaire aangrijpingspunt van het onderzoek zijn, zal het onderzoek zich met name richten op actoren die betrokken zijn bij de nationale, politieke besluitvorming. Het gaat om de besluitvormende actoren binnen de rijksoverheid en hun belangrijkste adviseurs. Daarin wordt de inbreng en interactie met andere actoren meegenomen, zoals vertegenwoordigers van verschillende onderdelen van de zorg, de GGD'en en het Veiligheidsberaad. In onderstaande figuur zijn de belangrijkste te onderzoeken actoren weergegeven.

Figuur 1 Actoren betrokken bij de nationale crisisbesluitvorming die in het onderzoek centraal staan.



In het onderzoek staat in de eerste plaats het handelen van het kabinet centraal. Het gaat onder meer om de overleggen in de ministerraad en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)¹³, en de informele afstemming van kabinetsleden (in onder meer het Torentjesoverleg en Catshuisoverleg). Daarbij is ook aandacht voor de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van individuele bewindspersonen, waaronder de Minister-President, de Minister van VWS en de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV).

Ook verschillende (ambtelijke) overleggen en organisaties met adviseerende, besluitvormende en/of coördinerende taken worden in het onderzoek betrokken. Hieronder vallen in ieder geval de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)¹⁴, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), het Veiligheidsberaad en het

¹³ Later de Ministeriële Commissie COVID-19 (MCC-19).

¹⁴ Later de Ambtelijke Commissie COVID-19 (ACC-19).

bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO).¹⁵ In het BAO zijn onder meer afgevaardigden van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD GHOR Nederland en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) vertegenwoordigd. Ook de rol van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), waaronder het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb), wordt in het onderzoek betrokken. In het onderzoek is naast de adviesrol van het RIVM ook aandacht voor zijn andere rollen, waaronder de coördinerende rol bij de bestrijding van COVID-19. Daarbij inbegrepen zijn taken als modellering, signalering, surveillance en wetenschappelijk onderzoek.

Belangrijke adviseurs voor de nationale crisisbesluitvorming waarop het onderzoek zich richt zijn de Gezondheidsraad, de planbureaus en het OMT. In het OMT zijn onder meer verschillende onderdelen van de zorg vertegenwoordigd, zoals de acute zorg, de intensive cares, de ouderenzorg en de huisartsen.

Binnen de genoemde organisaties zal het niveau waarop het onderzoek zich richt variëren naar gelang het onderzoek dit vereist. Dit houdt in dat het onderzoek primair is gericht op de top van de te onderzoeken organisaties. Dit neemt niet weg dat het op onderdelen noodzakelijk kan blijken organisaties diepgaander te onderzoeken. Dit is mede afhankelijk van de mate waarin kan worden voortgebouwd op bestaand onderzoek, zoals de onderzoeken van de OVV en de Algemene Rekenkamer. Voor specifieke deelvragen kan het daarnaast nodig zijn ook andere organisaties in het onderzoek te betrekken.

3.2 Onderzoekperiode en focuspunten

Het onderzoek is gericht op de periode vanaf de eerste signalen vanuit China over het nieuwe coronavirus (eind 2019) tot en met het afschalen van de maatregelen in het voorjaar van 2022. Deze overkoepelende periode wordt voor het onderzoek in zes perioden verdeeld, zoals hieronder beschreven. Binnen de beschreven perioden wordt ingezoomd op politieke besluitvorming over enkele focuspunten:

1. *December 2019 – maart 2020: de aanloop*
De focus ligt hier op de omgang met de eerste signalen en berichten uit China en Italië, de beschikbare kennis over het nieuwe coronavirus SARS-CoV-2 en de voorbereidingen om de crisis op te vangen.
2. *12 maart – april 2020: de eerste lockdown*
De focus ligt hier op besluitvorming en afwegingen over de maatregelen in de periode van 12-23 maart 2020, gegeven de toen beschikbare kennis, in het bijzonder de sluiting van verpleeghuizen voor bezoek, (richtlijnen voor) het gebruik van (schaarse) persoonlijke beschermingsmiddelen in de verpleeghuizen en de thuiszorg, de scholensluiting en beperkende regels voor aanwezigheid bij uitvaarten.
3. *Mei 2020 – januari 2021: lockdown na versoepeling*
De focus ligt op de afwegingen die gemaakt zijn rond de gedeeltelijke lockdown (onder meer de sluiting van horeca en het afgelasten van evenementen) in oktober, de volledige lockdown (onder meer de sluiting van scholen en winkels) in december 2020 en de invoering van de avondklok in januari 2021. Daarnaast gaat de aandacht uit naar de mate waarin bij de versoepelingen in de voorafgaande periode, vanaf mei 2020, rekening is gehouden met (het voorkomen van) een tweede golf van besmettingen.
4. *Januari 2021 – mei 2021: de vaccinatiecampagne*

¹⁵ Het BAO toetst adviezen van het OMT op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid, stelt op basis hiervan een BAO-advies op en legt dit voor aan de Minister van VWS.

De focus ligt op de totstandkoming van het vaccinatiebeleid, inclusief de keuzes over de strategie en uitrol van de vaccinatiecampagne en de aankoop van vaccins en het aangaan van contracten met leveranciers. Tevens is er aandacht voor de inrichting van de monitoring van neveneffecten en de doorwerking daarvan het in beleid en voor de omgang met antivirale middelen.

5. *Juni 2021 – november 2021: het coronatoegangsbewijs*

De focus ligt op de afwegingen over de effectiviteit en proportionaliteit van het coronatoegangsbewijs, onder andere in het kader van grondrechten. Daarbij is er aandacht voor de overwogen alternatieven en de beschikbare informatie.

6. *December 2021 – maart 2022: de omikron-lockdown*

De focus ligt hier op de kennis, informatie en modellen die ten grondslag lagen aan de besluitvorming om als enige land in Europa in lockdown te gaan met het oog op de omikronvariant.

4 Nadere invulling onderzoeksvragen

In de voorgaande paragrafen zijn de doelstellingen van het onderzoek, de actoren waarop het onderzoek zich richt en de onderzoeksperiodes beschreven. In deze paragraaf wordt het onderzoek verder geoperationaliseerd in achttien onderzoeksvragen, ingedeeld in zes thema's.

Thema 1: Doelen, strategie en crisisorganisatie

In de parlementaire enquête zal over de gehele onderzoeksperiode worden onderzocht wat de hoofddoelen waren van het coronabeleid, welke strategieën hierbij zijn toegepast en waarop door het kabinet werd gestuurd in de verschillende fasen van de crisis. Ook zal de inrichting van de crisisorganisatie worden onderzocht. Hierbij zal waar mogelijk worden voortgebouwd op de onderzoeken naar de corona-aanpak van de OVV. In deze rapporten komt bijvoorbeeld de inrichting van de crisisorganisatie, de strategieën, doelen en sturingsmechanismen van het kabinet al uitgebreid ter sprake.

- 1) Wat waren de doelen van het coronabeleid van het kabinet in verschillende fasen van de crisis?
 - a. In hoeverre zijn de doelen van het beleid gewijzigd? Waarom en op basis waarvan gebeurde dit?
- 2) Wat was de strategie van het kabinet? Hoe kwam deze tot stand?
 - a. Wie bepaalde de strategie?
- 3) Waar werd in de verschillende fasen van de crisis op gestuurd en waarom?
- 4) Wie waren tijdens de crisis betrokken bij de besluitvorming en hoe werd dit bepaald?
 - a. Hoe was de crisisorganisatie in Nederland georganiseerd in de verschillende fasen van de crisis?
 - b. Wie was wanneer bevoegd voor welk besluit?
 - c. Hoe was de politieke besluitvorming op kabinetsniveau in verschillende formele en informele gremia georganiseerd?
 - d. Hoe verhielden formele en informele structuren van het kabinet zich ten opzichte van elkaar?
 - e. Welke departementen en bewindspersonen waren betrokken bij de besluitvorming en/of afstemming in informele en formele overleggen?

Thema 2: afwegingen, dilemma's en proportionaliteit

Dit thema richt zich op de besluitvorming van het kabinet en afwegingen van het kabinet over crisisbestrijding, zorg, andere grondrechten en maatschappelijke impact. De OVV besteedt aan de afweging van

verschillende risico's en belangen in de besluitvorming ook veel aandacht, met als voornaamste aanbeveling: »Expliciteer tijdens een langdurige crisis de dilemma's, de weging van risico's en belangen, en de keuzes die bij de besluitvorming aan de orde zijn. Maak aan de samenleving duidelijk wat de keerzijde van de strategie, een besluit of maatregel is, welke risico's worden geaccepteerd, voor wie en waarom. Dit stelt burgers in staat om hun handelen daarop af te stemmen en verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid en die van anderen.»¹⁶

Het SCP concludeert: «De focus van beleid leek steeds te veranderen en de afwegingen die daar aan ten grondslag lagen waren niet zichtbaar en niet duidelijk.»¹⁷

De enquête kan een rol vervullen in het reconstrueren, expliciteren en transparant maken van de gemaakte afwegingen. Daar kunnen vervolgens lessen uit getrokken worden. De afwegingen, dilemma's en proportionaliteit worden voor de gehele onderzoeksperiode op hoofdlijnen in het onderzoek betrokken en meer diepgaand voor de focuspunten en een aantal specifiek in deelvragen benoemde onderwerpen.

- 5) Hoe, door wie en met welke kennis (waaronder kennis over transmissie, mortaliteit, immunologie, epidemiologie en de besmettelijkheid van het virus) werden in de besluitvorming de afweging gemaakt tussen de gevolgen voor verschillende onderdelen van de zorg en gezondheid?
 - a. Welke dilemma's speelden daarbij (o.a. ten aanzien van de zorg- en testcapaciteit en de beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM))?
 - b. Hoe werden (mogelijke) gevolgen van het afschalen van de zorg meegenomen in de afwegingen? Wat was op het niveau van landelijke besluitvorming bekend over de ernst van de situatie in de zorg? In hoeverre klonken operationele aspecten via o.a. het OMT door op het niveau van de besluitvorming?
 - c. Welke kennis was beschikbaar over gezondheidseffecten op de lange termijn (waaronder post-COVID en oversterfte) en hoe werd hiermee rekening gehouden?
- 6) Hoe, door wie en met welke kennis werden in de besluitvorming afwegingen gemaakt over volksgezondheid en andere grondrechten?
 - a. Welke dilemma's speelden daarbij?
 - b. Hoe is aandacht geschonken aan rechtmatigheid en proportionaliteit?
- 7) Hoe, door wie en met welke kennis werd in de besluitvorming de afweging gemaakt tussen de effectiviteit van de maatregelen versus de maatschappelijke impact, waaronder nevenschade op sociaal en economisch vlak?
 - a. Welke dilemma's speelden daarbij?
 - b. Hoe is aandacht geschonken aan de effectiviteit en proportionaliteit?

Thema 3: Rol van adviseurs en omgang met maatschappelijke groepen en critici

Voor de gehele onderzoeksperiode wordt onderzocht welke adviseurs en deskundigen een (vaste) plek hadden in de crisisbesluitvorming en de formele en informele politieke overleggen (MCCb, Catshuisoverleg, Torentjesoverleg). Daarnaast wordt de (vaste) samenstelling van het OMT

¹⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid (25 oktober 2023). Aanpak coronacrisis – deel 3: januari 2020 – september 2022, p. 22.

¹⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (5 december 2022). Kennisnotitie: Bijdrage SCP ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Corona.

geanalyseerd. Ook wordt onderzocht hoe de onafhankelijkheid van belangrijke adviseurs (OMT, RIVM, Gezondheidsraad, planbureaus) is georganiseerd en geborgd. Ten aanzien van de focuspunten wordt meer specifiek en diepgaand naar de advisering gekeken. Hierbij wordt rekening gehouden met de omstandigheden en de beschikbare kennis in de verschillende fasen van de crisis. Tevens wordt onderzocht welke groepen gehoord en niet gehoord zijn. Er wordt bijvoorbeeld onderzocht in hoeverre inwoners van de grensregio's en jongeren in beeld waren. Ook wordt onderzocht hoe met kritiek en critici is omgegaan.

De OVV heeft in zijn gepubliceerde deelonderzoeken aandacht besteed aan de rol van adviseurs. Hij concludeert onder andere dat naast de formele nationale crisisstructuur steeds meer een parallelle structuur ontstond waarin rollen van bestuurders en deskundigen vermengd raakten. De rol van (de voorzitter van) het OMT in verschillende formele en informele overleggen komt in het onderzoek van de OVV uitgebreid naar voren. In de enquête wordt op deze bevindingen voortgebouwd.

Hieronder zijn de hoofd- en deelvragen van dit thema uiteengezet.

- 8) Welke adviseurs en deskundigen namen deel aan de belangrijkste overleggen van het kabinet en het OMT? Welke inzichten en adviezen werden hier geagendeerd en/of besproken? Hoe kwam die keuze tot stand?
 - a. Welke vakgebieden en disciplines zijn vertegenwoordigd geweest in het OMT in de verschillende fasen van de crisis?
 - b. Welke vakgebieden en disciplines waren vertegenwoordigd bij de advisering van het kabinet over het coronabeleid in de verschillende fasen van de crisis?
 - c. Hoe was het OMT samengesteld toen de adviezen met betrekking tot de focuspunten werden voorbereid? Op welke gronden is deze samenstelling bepaald? In hoeverre waren de ziekenhuiszorg, verpleeghuiszorg, eerstelijnszorg en thuiszorg hierin vertegenwoordigd?
 - d. Hoe kwamen de adviezen van het OMT met betrekking tot de focuspunten tot stand? Welke (wetenschappelijke) input, data en modelberekeningen betrok het OMT bij de vergaderingen over de OMT-adviezen en hoe zijn deze gewogen en gebruikt? In hoeverre is aangesloten bij de adviezen van internationale organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en wanneer is daarvan afgeweken (onder andere als het gaat om aerosolen, mondkapjes, impact op kinderen en de rol van scholen)? Wat waren de redenen van afwijking en wat waren de gevolgen voor de (advisering over de) maatregelen?
 - e. Welke inzichten en adviezen heeft het kabinet gevraagd, ontvangen, betrokken en besproken met betrekking tot de focuspunten? Hoe werd bepaald welke adviezen werden gevraagd en voorgelegd aan de meest betrokken bewindspersonen en politiek besluitvormende gremia? Hoe is het kabinet omgegaan met de adviezen?
- 9) Hoe was de onafhankelijkheid van belangrijke adviseurs georganiseerd en geborgd gedurende de crisis?
 - a. In hoeverre zijn de rollen van adviseur en besluitvormer gescheiden geweest?
 - b. Zijn structuren en afspraken over de onafhankelijkheid van het OMT gerespecteerd bij de interactie tussen OMT, VWS, BAO en kabinet over de OMT-adviezen m.b.t. de focuspunten?
- 10) Hoe zijn bij de besluitvorming de belangen gewogen van groepen, die door de maatregelen in het bijzonder werden geraakt? Welke groepen waren wel en niet in beeld?

- a. Waarom kregen deze groepen al dan niet prioriteit in het beleid?
 - b. In hoeverre werd in adviezen over de focuspunten aandacht geschonken aan kwetsbare groepen?
- 11) Welke kritiek op en alternatieven voor het coronabeleid zijn besproken en hoe is met kritiek en critici omgegaan?
- a. Hoe gingen kabinet en OMT om met kritiek? Aan welke kritiek op het coronabeleid is aandacht besteed door het kabinet en het OMT en van wie was deze kritiek afkomstig?
 - b. Hoe is in het bijzonder omgegaan met kritiek vanuit adviescolleges, planbureaus, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman? Wiens inbreng is besproken en hoe is dit gewogen?
 - c. In hoeverre is door het kabinet en door onder het kabinet opererende organisaties (de NCTV, de IGJ en mogelijk andere organisaties zoals inlichtingendiensten) specifiek beleid gevoerd gericht op critici, die op verschillende manieren ingingen tegen het coronabeleid?

Thema 4: Communicatie van kabinet en crisisorganisatie

De communicatie van het kabinet en vanuit de landelijke crisisorganisatie, inclusief onder andere RIVM en OMT, wordt binnen dit thema onderzocht. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) van de NCTV heeft een coördinerende rol bij landelijke crisiscommunicatie. Het NKC was onder meer vertegenwoordigd in de MCCb, het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg. Het RIVM heeft een rol bij de communicatie over de bestrijding van infectieziekten, waaronder corona.

In de enquête is op hoofdlijnen aandacht voor de strategische keuzes met betrekking tot de landelijke crisiscommunicatie over de gehele onderzoeksperiode. Er is ook aandacht voor de communicatie richting kwetsbare groepen. Hieronder zijn de hoofd- en deelvragen van dit thema uiteengezet.

- 12) Welke communicatiestrategieën hanteerde het kabinet in de verschillende fasen van de coronacrisis? Wat waren de communicatiedoelen en wat waren de doelgroepen? Welke keuzes zijn om welke redenen gemaakt?
- 13) Hoe hebben kabinet en de landelijke crisisorganisatie gecommuniceerd over de coronamaatregelen en het gevoerde beleid? Welke zichtbare en minder zichtbare middelen zijn ingezet (zoals persconferenties, websites, omgang met media en sociale media, influencers, publiekscampagnes)?

Thema 5: Rol van de Tweede Kamer

Bij het onderzoek naar de rol van de Tweede Kamer worden drie aspecten belicht. Deze aspecten betreffen informatievoorziening, de rolinvulling, inclusief de toetsing van wet- en regelgeving aan grondrechten, en de impact die de Tweede Kamer had op (de uitvoering van) het coronabeleid. Het onderzoek naar deze aspecten wordt toegespitst op de focuspunten.

- 14) In hoeverre is de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig geïnformeerd?
 - a. In hoeverre is de Tweede Kamer meegenomen in de belangrijkste keuzes en dilemma's van het kabinet? Welke rol speelde vertrouwelijkheid van informatie hierbij?
 - b. Heeft het kabinet er bewust voor gekozen media eerder te informeren over (voorgenomen) maatregelen dan de Tweede Kamer? Zo ja, om welke redenen? Voor welke werkwijze heeft het kabinet gekozen?

Een tweede onderzoeksaspect is de wijze waarop de Tweede Kamer haar rollen heeft ingevuld. Voor de controlerende taak gaat het specifiek over de activiteiten van de Tweede Kamer, waaronder onder andere de debatten en schriftelijke overleggen, technische briefings en Kamervragen, maar ook de wijze waarop de Tweede Kamer haar rol met betrekking tot de ex ante toetsing van wet- en regelgeving aan grondrechten heeft ingevuld. Voor de wetgevende taak gaat het om wetten die specifiek van belang waren voor de focuspunten. Het gaat dan onder meer om de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, een tijdelijke regeling in de Wet publieke gezondheid om maatregelen te kunnen treffen tegen verspreiding van het coronavirus. Daarnaast gaat het om de verschillende wetsvoorstellen die wijziging beoogden van de Wet publieke gezondheid ten behoeve van de inzet van het coronatoegangsbewijs.

- 15) Hoe heeft de Tweede Kamer tijdens de crisis haar controlerende en medewetgevende rol ingevuld, onder meer in relatie tot de impact van (voorgenomen) maatregelen op grondrechten en de rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit, proportionaliteit, (maatschappelijke) impact en nevenschade?
- a. Welke gevolgen had de besteding van rijksbegrotingsmiddelen via organisaties op afstand van de rijksoverheid (Mediq en Stichting Open Nederland) voor het budgetrecht (inclusief controle van de uitgaven) van de Tweede Kamer?
 - b. Op welke wijze heeft de Tweede Kamer de relevante Kamerstukken behandeld?
 - c. Welke activiteiten heeft de Tweede Kamer ondernomen om zich te (laten) informeren (zoals adviesaanvragen, briefings, rondetafelgesprekken en dergelijke)?
 - d. Hoe is de Tweede Kamer omgegaan met tijdsdruk bij de behandeling van (reeds ingevoerde) crisismaatregelen?
 - e. In hoeverre heeft de Tweede Kamer aandacht besteed aan de effectiviteit, proportionaliteit, (maatschappelijke) gevolgen en nevenschade van de maatregelen?
 - f. In hoeverre heeft de Tweede Kamer aandacht gehad en gevraagd voor (de impact op) kwetsbare groepen?
 - g. In hoeverre heeft de Tweede Kamer aandacht gehad voor de verhouding van (voorgenomen) maatregelen tot grondrechten en oog gehad voor de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen? In hoeverre heeft de Tweede Kamer aandacht gehad voor het monitoren van de noodzaak van het handhaven of afbouwen van getroffen maatregelen?
 - h. In hoeverre heeft de Tweede Kamer zich actief laten adviseren en/of informeren met het oog op de grondrechtentoetsing?
 - i. Hoe ontwikkelde de maatschappelijke discussie over corona zich in de (traditionele en sociale) media en in de Tweede Kamer? Op welke manier was de maatschappelijke discussie die gevoerd werd in de media in de debatten en in de besluitvorming van de Tweede Kamer terug te zien?
 - j. Hoe heeft de Tweede Kamer besluiten genomen over haar eigen werkwijze tijdens de coronacrisis? In hoeverre hebben de coronamaatregelen het democratisch functioneren van de Tweede Kamer beïnvloed?

Een derde onderzoeksaspect is de invloed die de Tweede Kamer heeft gehad op de aanpak van de coronacrisis. Daarbij wordt onderzocht hoe het kabinet met de inbreng, moties en amendementen van de Tweede Kamer is omgegaan en tot welke aanpassingen in het coronabeleid de debatten in de Tweede Kamer hebben geleid. Hierbij wordt ook onderzocht welke druk de (wijze van) behandeling door de Tweede Kamer heeft gelegd op de uitvoering van de crisisbestrijding.

16) Welke invloed heeft de Tweede Kamer gehad op de doelen, strategie en maatregelen van het coronabeleid?

Thema 6: Lerend vermogen en lessen voor de toekomst

In dit thema wordt onderzocht hoe lerend vermogen is georganiseerd en hoe daarin ruimte is gegeven voor tegenspraak. Om het lerend vermogen tijdens de crisis vast te kunnen stellen zal voor de focuspunten worden onderzocht in welke mate bij advisering, communicatie en besluitvorming lessen werden getrokken uit eerdere besluitvorming, maatregelen en communicatie en in hoeverre deze lessen zijn toegepast. Tot slot wordt beoogd op basis van de parlementaire enquête lessen te trekken.

- 17) In welke mate werden gedurende de crisis lessen getrokken uit eerdere besluitvorming, genomen maatregelen en communicatie en in hoeverre zijn deze lessen toegepast? Hoe is lerend vermogen georganiseerd en hoe is daarin ruimte gegeven voor tegenspraak?
- Was er een structuur aanwezig om het effect van de maatregelen op de verspreiding van de ziekte en op de samenleving te evalueren en ervan te leren? In hoeverre zijn maatregelen gemonitord en geëvalueerd en zijn voortschrijdende inzichten en lessen benut in opeenvolgende coronagolven (bijvoorbeeld door aanpassingen in modellen)?
 - In hoeverre is zelfreflectie georganiseerd binnen de landelijke crisisorganisatie? Was dit tijdig en zijn de resultaten hiervan toegepast? Hoe werd rekening gehouden met overbelasting van betrokkenen (hoe was de werkcultuur)?
- 18) Welke (nieuwe) lessen kunnen getrokken worden uit de parlementaire enquête, in het bijzonder met het oog op toekomstige (gezondheids)crises?

Tot slot zal in het onderzoek op hoofdlijnen aandacht worden geschonken aan de overheidsuitgaven aan de betreffende coronacrisismaatregelen.

5 Onderzoeksaanpak

5.1 Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestaat uit de volgende fasen:

- Fase 1: Dossieronderzoek
- Fase 2: Besloten voorgesprekken
- Fase 3: Openbare verhoren
- Fase 4: Rapportage en aanbidding onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer

Nadat het rapport is aangeboden, kan de Tweede Kamer het rapport in behandeling nemen.

Fase 1: Dossieronderzoek

Kort na het voorleggen van dit onderzoeksvoorstel aan de Tweede Kamer zal de parlementaire enquêtecommissie overgaan tot het vorderen van informatie en documenten bij de actoren die in het onderzoek worden betrokken. Met het oog op een efficiënt dossieronderzoek zullen de informatie en documenten zo veel mogelijk in digitale vorm moeten worden geleverd. De enquêtecommissie kan, wanneer het verloop van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, te allen tijde aanvullende of nieuwe vorderingen versturen. De te vorderen informatie is een belangrijke basis voor het dossieronderzoek.

Verder zal de enquêtecommissie gebruik maken van bestaand onderzoek en hier waar mogelijk op voortbouwen. Dit geldt in elk geval voor de drie deelonderzoeken van de OVV. Onderwerpen die in het eerste deelonderzoek aan de orde zijn gekomen en waar de enquêtecommissie op kan voortbouwen zijn onder meer de voorbereiding op een pandemie, de crisisorganisatie, de communicatie en de gevolgen van de crisisaanpak voor de verpleeghuizen.¹⁸ In het tweede deelonderzoek betreft dit de aanpak van het vaccinatieprogramma, de scholensluiting van basis- en voortgezet onderwijs en de avondklok.¹⁹ Het derde deelonderzoek gaat onder meer in op doelstellingen en strategieën van het kabinet gedurende de gehele duur van de coronacrisis en de afwegingen rondom invoering en versoepeling van maatregelen.²⁰

Wat betreft de overheidsuitgaven zal de enquêtecommissie zich baseren op onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Daaronder valt onder meer de webpublicatie Coronarekening, waarin financiële informatie is opgenomen over de coronacrisismaatregelen die het kabinet heeft ingezet.²¹

Bij het onderzoek naar de aankoop van vaccins en de daartoe afgesloten contracten zal de enquêtecommissie zich voornamelijk baseren op onderzoek van derden. Hieronder valt het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar coronavaccins.²² Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van onderzoeken van de Europese Rekenkamer en publicaties van de COVI-commissie van het Europees Parlement.²³

Een onderdeel van het onderzoek is de vraag wat er op de momenten van besluitvorming wel en niet bekend was over de maatschappelijke impact van corona en van de maatregelen, waaronder over mogelijke nevenschade. De enquêtecommissie zal zich daarbij baseren op de inzichten, studies en rapporten die op dat moment beschikbaar waren. Dit gaat in ieder geval om publicaties van planbureaus en adviesraden. Voor het achteraf vaststellen van effectiviteit en impact van maatregelen is een parlementaire enquête geen geschikt onderzoeksinstrument. Dergelijk effectonderzoek maakt dan ook geen deel uit van de enquête.

Bij diverse onderdelen van het onderzoek zal gebruik gemaakt worden van beschikbare (wetenschappelijke) inzichten en literatuur. Onderwerpen waar dit voor geldt zijn in elk (patronen van) besluitvorming in crisisperiodes en leren tijdens en na crises. In aanvulling daarop zijn gesprekken voorzien met deskundigen over deze en mogelijk andere onderwerpen.

Een deel van het onderzoek zal extern worden uitbesteed. Het gaat om een discoursanalyse van de maatschappelijke discussie over het coronabeleid in de media in relatie tot het publieke debat in de Tweede Kamer. Dit levert achtergrondinformatie op voor het onderzoek naar de vragen van onder meer thema 5 (rol van de Tweede Kamer).

¹⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid (16 februari 2022). Aanpak coronacrisis – deel 1: tot september 2020.

¹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid (12 oktober 2022). Aanpak coronacrisis – deel 2: september 2020 – juli 2021.

²⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid (25 oktober 2023). Aanpak coronacrisis – deel 3: januari 2020 – september 2022.

²¹ Algemene Rekenkamer (mei 2023). Coronarekening – mei 2023 (editie 8).

²² Algemene Rekenkamer (10 april 2024). Uit de pandemie – Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen Covid-19.

²³ Zie <https://www.europarl.europa.eu/committees/nl/covi/home/highlights>.

Ten aanzien van onderzoek naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het mogelijk dat de enquêtecommissie een voorstel voor de Tweede Kamer uitwerkt, waarmee de CTIVD wordt verzocht dit onderzoek uit te voeren.²⁴ Vanwege haar wettelijke bevoegdheden is de CTIVD voor dergelijk onderzoek de aangewezen partij.

Tot slot zal de enquêtecommissie gesprekken voeren en werkbezoeken afleggen om een beeld te krijgen van de wijze waarop de coronacrisis door verschillende groepen mensen is ervaren.

Nadere afbakeningen

Onder meer vanwege de omvang van de coronacrisis is afbakening noodzakelijk en is het onvermijdelijk keuzes te maken in de aanpak van het onderzoek. Het onderzoek richt zich primair op de advisering en besluitvorming over de aanpak van de coronacrisis op nationaal niveau. Decentrale overheden worden slechts in het onderzoek betrokken voor zover er een relatie is met de nationale besluitvorming. In beginsel wordt geen onderzoek verricht bij afzonderlijke decentrale overheden en andere decentrale actoren. Ook wordt geen onderzoek verricht bij individuele zorginstellingen. De enquêtecommissie ziet het beslechten van medisch-inhoudelijke discussies niet als onderdeel van haar opdracht. Onderzoeksvragen over de omgang van het kabinet met de media richten zich op het handelen van kabinet en overheid. De enquêtebevoegdheden (vorderen, horen onder ede) zullen niet worden ingezet bij media.

De enquêtecommissie richt zich primair op de Nederlandse aanpak van corona en zal geen onderzoek in het buitenland verrichten. De invloed vanuit het buitenland, in het bijzonder de Europese Unie, op de Nederlandse besluitvorming maakt wel onderdeel uit van het onderzoek.

Fase 2: Besloten voorgesprekken

Na het dossieronderzoek zal de enquêtecommissie als voorbereiding op de openbare verhoren besloten voorgesprekken voeren. Besloten voorgesprekken hebben tot doel het vergroten van kennis van en inzicht in de materie en het toetsen van de bevindingen uit het dossieronderzoek. Daarnaast kunnen de besloten voorgesprekken behulpzaam zijn voor het selecteren van getuigen en deskundigen voor de openbare verhoren.

Fase 3: Openbare verhoren

In fase 3 zal de enquêtecommissie personen als getuige of als deskundige in het openbaar onder ede horen. Het doel van de verhoren is waarheidsvinding, het ophelderen van onduidelijkheden en in het openbaar een beeld geven van de onderzochte gebeurtenissen.

Fase 4: Rapportage en aanbidding onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer

In het onderzoeksrapport presenteert de enquêtecommissie haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Tevens is daarin een verantwoording van het onderzoek opgenomen.

²⁴ Op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) 2017, artikel 112, tweede lid.

5.2 Planning

De commissie heeft de volgende inschatting gemaakt van de benodigde planning voor de verschillende fasen van het onderzoek. Daarbij is uitgegaan van een start in mei 2024.

Fase	Activiteiten	Tijdvak
Dossieronderzoek	vorderen informatie en documenten werving en selectie dossieronderzoek reconstructie	mei 2024–februari 2025
Besloten voorgesprekken	voorbereiding gesprekken uitvoering besloten voorgesprekken	maart 2025–december 2025
Openbare verhoren	voorbereiding uitvoering openbare verhoren	januari 2026–mei 2026
Rapportage	opstellen eindrapportage, inclusief conclusies en aanbevelingen	juni 2026–december 2026

De enquête is omvangrijk en heeft een geplande doorlooptijd van 32 maanden.

5.3 Organisatie

De enquêtecommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. De staf komt na het werven van externe onderzoekers te bestaan uit een griffier, een onderzoekskoördinator, een adjunct-griffier, een plaatsvervangend onderzoekskoördinator, onderzoekers (11 fte), een informatiespecialist, een commissie-assistent, een juridisch adviseur, een communicatieadviseur, een woordvoerder en een data-analist. Op verschillende momenten zal tevens een beroep worden gedaan op verschillende ondersteunende diensten van de Tweede Kamer, waaronder de Bodedienst en de Dienst Verslag en Redactie.

Met het oog op kwaliteitsborging is de enquêtecommissie voornemens een externe klankbordgroep van deskundigen in te stellen. Deze zal de enquêtecommissie gedurende de uitvoering van het onderzoek en bij het opstellen van het onderzoeksrapport voorzien van adviezen over de aanpak, uitvoering en resultaten van het onderzoek.

5.4 Begroting

De kosten van de overeenkomstig dit onderzoeksvoorstel uit te voeren parlementaire enquête naar corona zijn begroot op € 7,6 miljoen. Deze begroting is gebaseerd op de reguliere begrotingssystematiek voor parlementair onderzoek en afgestemd met de Stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. De voor het onderzoek benodigde middelen zullen, conform artikel 3 van de Wet op de parlementaire enquête 2008, worden toegevoegd aan de begroting van de Tweede Kamer.