
549

Besluit van 22 november 2021, houdende de vierde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens Onze Minister van Justitie en Veiligheid en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 22 november 2021, kenmerk 3285992-1018878-WJZ;

Gelet op artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Enig artikel

Het tijdstip van verval van de in artikel VIII, eerste lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 genoemde bepalingen, met uitzondering van artikel 58j, eerste lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid, wordt vastgesteld op 1 maart 2022.

Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is belast met de uitvoering van dit besluit, dat met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 22 november 2021

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *drieëntwintigste* november 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en strekking van dit besluit

De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) is op 1 december 2020 in werking getreden. De met die wet tot stand gebrachte tijdelijke bepalingen vervallen in beginsel drie maanden na inwerkingtreding van die wet (artikel VIII, eerste lid, Twm). De werkingsduur van de bepalingen van de Twm is inmiddels drie maal verlengd,¹ laatstelijk tot 1 december 2021. Met het onderhavige besluit wordt de werkingsduur van het merendeel van de bepalingen van de Twm verlengd tot 1 maart 2022.

Vanwege de veranderde epidemiologische situatie met veel gevaccineerde mensen zijn de waarden van de routekaart die op 2 februari 2021 is gepresenteerd, inmiddels achterhaald. Daarom is er op 14 september 2021 een nieuwe aanpak gepresenteerd die recht doet aan de oplopende vaccinatiegraad. Met de nieuwe aanpak heeft het kabinet beoogd verschillende scenario's te schetsen, waarbij zich oplevingen kunnen voordoen. Daarbij is vooropgesteld dat de epidemie tot nu toe grillig is verlopen en nooit exact te voorspellen zal zijn. Onder meer de te verwachten ziekenhuisopnames en IC-opnames kennen nog veel onzekerheden. Ook is de vraag in hoeverre oplevingen zich voordoen afhankelijk van verschillende factoren: de mate van transmissieremming door vaccinatie, de hoogte en homogeniteit van de vaccinatiegraad, het gedrag, de introductie van het virus of virusvarianten vanuit het buitenland door terugkerende reizigers, het seizoenseffect en de afname van antistoffen. Deze aanpak gaat uit van drie verschillende scenario's: covid-19 als endemische ziekte, een scenario waarin de opgebouwde immuniteit doorbroken wordt en een scenario waarin oplevingen van het virus voorzien worden. Dit laatste scenario is thans het meest realistische scenario. In dit scenario krijgen we in de winter van 2021/2022 te maken met (regionale) oplevingen en/of clusteruitbraken van het virus SARS-CoV-2 (hierna: het virus). Ondanks de oplopende immuniteitsgraad als gevolg van vaccinatie en van het doormaken van de infectie door besmettingen met covid-19, is er ook nog een grote groep mensen waar het virus kans krijgt om zich te verspreiden. Het Outbreak Management Team (hierna: OMT) geeft in zijn advies naar aanleiding van het 127^e OMT² aan dat het, om de druk op de zorg beheersbaar te houden zaak is de besmettingen te spreiden in de tijd, zodat de zorgvraag als gevolg van deze besmettingen niet de zorgcapaciteit overstijgt.

Het OMT adviseert noch op korte termijn maatregelen te versoepelen, noch op langere termijn de mogelijkheid te laten vervallen om maatregelen in te kunnen stellen. Het OMT adviseert dit gezien het geschetste beeld van het verloop van de epidemie, het aantal meldingen, de Rt-waarde en de modellen over de verwachting van de ziekenhuis- en IC-opnames (zoals hierboven beschreven) en de onzekerheden door het uiteenlopen van de prognosemodellen die zowel gelden voor de korte termijn, als in grote lijnen voor de lange termijn. Het OMT geeft in zijn advies naar aanleiding van het 128^e OMT, van 1 november 2021, aan dat er zo spoedig mogelijk aanvullende maatregelen nodig zijn om de verdere toename van de ziekenhuis en daarmee IC-opnames te keren. Deze aanvullende maatregelen moeten, zo geeft het OMT aan, genomen worden om de transmissie van het virus af te remmen.³ Naar aanleiding van dat advies zijn in de standvanzakenbrief van 2 november 2021 maatregelen aangekondigd en daarnaast zijn wetsvoorstellen aangekondigd die de verbrede inzet van coronatoegangsbewijzen mogelijk maken. Deze wetsvoorstellen hebben betrekking op het inzetten van het

¹ Stb. 2021, 93, Stb. 2021, 232 en Stb. 2021, 393.

² Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1464.

³ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1468.

coronatoegangsbewijs in de niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen⁴ en het inzetten van coronatoegangsbewijzen ten aanzien van personen die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten en bezoekers. Voorts is in de standvanzakenbrief van 12 november aangekondigd dat gezien de zorgelijke huidige epidemiologische situatie en na advisering van het OMT (advies n.a.v. het 129e OMT) aanvullend wetgeving wordt voorbereid voor de mogelijke inzet van het coronatoegangsbewijs in het hoger onderwijs, en de inzet van het coronatoegangsbewijs op basis van «2G» (gevaccineerd of genezen). Uit het OMT-advies naar aanleiding van het 129e OMT volgt dat het aantal infecties snel toeneemt, en dat het aantal ziekenhuis- en IC-opnames verder doorstijgt. Vanuit de modelleringen komt naar voren dat er een reductie van ruim 20–25% van de relevante contacten nodig is om de verspreiding van het virus te beheersen en de R_t onder de 1 te laten dalen. Het OMT adviseert aanvullende maatregelen om de transmissie te beperken om daarmee de kans op een overbelasting van de zorg te verkleinen, en te borgen dat kwalitatief goede zorg kan worden geleverd aan zowel covid-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg.

Het advies naar aanleiding van het 127^e OMT is voor de regering aanleiding om te constateren dat er vanaf 1 december 2021 in ieder geval nog sprake is van een directe dreiging van de covid-19-epidemie, waardoor in de winter van 2021/2022 maatregelen noodzakelijk kunnen zijn ter afwending van die dreiging. Ook uit de adviezen naar aanleiding van het 128^e en 129^e OMT blijkt dat maatregelen nog nodig zijn. De regering acht het noodzakelijk om de werkingsduur van de bepalingen van de Twm (behoudens artikel 58j, eerste lid, onder c) te behouden, zodat deze winter, indien noodzakelijk, op basis van de aldus in stand gehouden bepalingen met de nodige snelheid maatregelen getroffen kunnen worden. Ook dan blijft gelden dat maatregelen enkel worden genomen indien dat noodzakelijk is en evenredig aan het beoogde doel (artikel 58b, tweede lid, Wpg). Of en welke maatregelen nodig zijn bij een opleving in de winter zal worden beoordeeld aan de hand van de dan actuele (epidemiologische) situatie. Het kabinet laat zich hierin adviseren door het OMT en er vindt onder meer een sociaalmaatschappelijk economische reflectie plaats.

Niet verlengd wordt de werkingsduur van artikel dat ziet op het gebruik van publiek toegankelijke voorzieningen (artikel 58j, eerste lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg)). Over dit artikel merkt het OMT in zijn advies naar aanleiding van het 127^e OMT op dat het kan vervallen. Wij volgen hierin het advies van het OMT en verlengen de werkingsduur van deze bepaling dan ook niet.

Het kabinet heeft het voornemen voor dit besluit aangekondigd en op hoofdlijnen toegelicht in de standvanzakenbrief van 2 november 2021.⁵

In hoofdstuk 2 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de noodzaak van het onderhavige besluit. Ter uitvoering van artikel VIII, vierde lid, Twm zal na plaatsing in het Staatsblad van het vastgestelde koninklijk besluit, onverwijld een voorstel van wet tot goedkeuring van dit koninklijk besluit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend. Indien een van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, vervallen die bepalingen of

⁴ Het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met aanpassing van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen is op 12 november 2021 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2021/22, 35961) en op 18 november 2021 aangenomen door de Tweede Kamer.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1468.

onderdelen met ingang van de tweede dag na de dag waarop het voorstel is verworpen of ingetrokken.

Alvorens de voordracht voor het onderhavige koninklijk besluit is gedaan, is ingevolge artikel 58t Wpg de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) gehoord over de actuele geldende maatregelen. Op dat advies wordt in paragraaf 3 ingegaan. Daarnaast zijn de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba over dit besluit geconsulteerd, waarop in paragraaf 4 wordt ingegaan.

2. Verlenging Twm

2.1 Wettelijk kader

Met de inwerkingtreding van de Twm op 1 december 2020 is een nieuw hoofdstuk Va aan de Wpg toegevoegd. Dit hoofdstuk bevat de wettelijke basis voor beperkende maatregelen specifiek ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan (artikel 58b, eerste lid, Wpg). Met deze wet kon worden afgestapt van maatregelen op basis van de noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's, die uit het oogpunt van democratische legitimatie voor de langere termijn minder geschikt zijn dan een wet die is vastgesteld door de regering en het parlement. Maatregelen worden op grond van hoofdstuk Va Wpg vastgesteld bij ministeriële regeling, met dien verstande dat de basisnorm om een veilige afstand te houden in de wet is vastgelegd, waarbij de veilige afstand bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) wordt bepaald. Daarnaast is met de Twm aangesloten bij de reguliere bestuurlijke verhoudingen waardoor bevoegdheden in beginsel op gemeentelijk niveau zijn komen te liggen, met de controlemogelijkheden van de gemeenteraad, in plaats van bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. Vastgestelde maatregelen worden nagehangen bij beide Kamers, waarbij de Tweede Kamer het recht heeft om te besluiten niet in te stemmen met een nagehangen ministeriële regeling, in welk geval een vastgestelde regeling van rechtswege komt te vervallen. Met de Twm is een solide juridische basis gecreëerd voor de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, of een directe dreiging daarvan, en is een betere democratische inbedding gerealiseerd.

De Wpg, waaronder hoofdstuk Va, is van toepassing in Europees en Caribisch Nederland. De grondslagen ter bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan gelden dus telkens voor zowel Europees als Caribisch Nederland. Differentiatie tussen maatregelen – die bij ministeriële regeling worden genomen – ter bestrijding van de epidemie in Europees en Caribisch Nederland of differentiatie tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan nodig zijn vanwege verschillen in de lokale omstandigheden op de eilanden of vanwege de situatie in de omringende regio's. Artikel 58e, eerste lid, onder a, Wpg voorziet in de mogelijkheid om voor de openbare lichamen en elk openbaar lichaam afzonderlijk op maat toegesneden ministeriële regelingen te kunnen vaststellen. Met deze differentiatie is lokaal en regionaal maatwerk mogelijk en kunnen gerichte maatregelen per gebied worden getroffen, waardoor andere gebieden niet méér beperkingen ondervinden dan nodig is. De maatregelen dienen immers niet verder te gaan dan nodig is voor de bestrijding van de epidemie of de directe dreiging daarvan.

Voor alle bepalingen in hoofdstuk Va Wpg geldt dat ze tijdelijk van aard zijn. Omdat bij de totstandkoming van de Twm onvoorzienbaar was hoe de epidemie en de bestrijding ervan zouden verlopen, werd voorzien in de mogelijkheid om de werkingsduur van de onderscheiden bepalingen van de Twm (of onderdelen daarvan) bij koninklijk besluit eerder te beëindigen dan drie maanden na inwerkingtreding (artikel VIII, tweede lid, Twm),

maar ook om de werkingsduur bij koninklijk besluit te verlengen, steeds met ten hoogste drie maanden (artikel VIII, derde lid, Twm). Het laatste bleek helaas noodzakelijk. De bepalingen van de Twm zijn inmiddels driemaal verlengd, de eerste keer tot 1 juni 2021, de tweede keer tot 1 september 2021 en de derde keer tot 1 december 2021.

De in de Twm opgenomen verlengingssystematiek betekent dat voor het vanaf 1 december 2021 tijdelijk laten voortbestaan van onderdelen van de Twm (meer precies gezegd: onderdelen van hoofdstuk Va Wpg of van de andere in artikel VIII, eerste lid, Twm genoemde wetten) geen afzonderlijk wetsvoorstel nodig is, maar dat dit geschiedt door middel van een nieuw koninklijk besluit tot verlenging. Onderdelen uit de Twm die niet worden verlengd, vervallen daarmee automatisch. Ook daarvoor is dus geen afzonderlijk wetsvoorstel nodig. Ter uitvoering van artikel VIII, vierde lid, Twm dient na plaatsing in het Staatsblad van een krachtens artikel VIII, derde lid, Twm vastgesteld koninklijk besluit, onverwijld een voorstel van wet tot goedkeuring van dat koninklijk besluit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal te worden ingediend. Indien een van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit of het voorstel wordt ingetrokken voordat de in het koninklijk besluit genoemde termijn waarop de daarin genoemde bepalingen of onderdelen daarvan vervallen is verstreken, vervallen die bepalingen of onderdelen met ingang van de tweede dag na de dag waarop het voorstel is verworpen of ingetrokken. Na het derde koninklijk besluit tot verlenging van de Twm, dat op 25 augustus 2021 in het Staatsblad is geplaatst, heeft de regering ter uitvoering van artikel VIII, vierde lid, Twm op 27 augustus 2021 een goedkeuringswetsvoorstel ingediend. Geen van de Kamers heeft op dit moment besloten daarmee niet in te stemmen, noch is het ingetrokken voor de in de wet bedoelde vervaltermijn. De per 1 september 2021 verlengde bepalingen gelden dus nog steeds.

Voor de verlengingsbevoegdheid van de regering geldt dat deze slechts mag worden toegepast voor zover dat noodzakelijk (en evenredig is) is voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan in het Europees deel van Nederland, respectievelijk het Caribisch deel van Nederland. De regering laat zich hierin adviseren door het OMT. Een besluit tot verlenging kan betrekking hebben op alle bepalingen van de Twm – zoals bij de eerste en tweede verlenging het geval was – maar kan ook betrekking hebben op specifieke bepalingen (zoals een artikel) of onderdelen daarvan (zoals een artikellid of subonderdeel), zoals bij de derde verlenging het geval was. Daarbij wordt opgemerkt dat een aantal in de Twm opgenomen bepalingen de grondslag vormt om bij ministeriële regeling verschillende specifieke maatregelen te nemen. Zoals hierboven reeds toegelicht is de Wpg, waaronder hoofdstuk Va, ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het is belangrijk te onderkennen dat de in hoofdstuk Va opgenomen grondslagen steeds gelden voor zowel Europees als Caribisch Nederland. Een besluit tot het al dan niet verlengen van een bepaling betreft gelet hierop steeds de gehele grondslag en kan niet toegespitst worden op de hieruit voortvloeiende afzonderlijke maatregelen in de ministeriële regeling of op alleen Europees dan wel Caribisch Nederland. Aangezien de feitelijke en epidemiologische situatie in Caribisch Nederland verschilt van die van Europees Nederland en ook per eiland, kan dit met zich brengen dat een grondslag wordt behouden, ook als deze alleen noodzakelijk zou zijn voor (één) van de openbare lichamen. Als bepalingen van de Twm zijn vervallen, behelst dat een voldongen feit. Bepalingen die zijn vervallen, kunnen niet bij koninklijk besluit weer worden «aangezet». Indien naderhand blijkt dat een vervallen bepaling toch nog of weer nodig is, dan moet een nieuw wetstraject worden opgestart, waarbij die bepaling wederom in wetgeving wordt vervat. Zolang het verloop van de epidemie en de volgende fase moeilijk te voorspellen zijn, is terughoudendheid op dit punt dus geïndiceerd.

In dat kader is het voorts relevant te benadrukken dat verlenging van een bepaling van de Twm niet automatisch betekent dat ook de op grond van die bepaling vastgestelde beperkende maatregelen worden verlengd en dus blijven gelden. Het is mogelijk om de werkingsduur van bepalingen van de Twm te verlengen zolang een directe dreiging van een covid-19-epidemie bestaat, terwijl de maatregelen in de ministeriële regeling die op die wettelijke bepalingen zijn gebaseerd, zijn ingetrokken en dus op dat punt vooralsnog geen beperkingen gelden. Als voorbeeld kan gewezen worden op de situatie per 26 juni 2021, waarbij de in de artikelen 58g en 58j, eerste lid, onder c, d, e en f, Wpg opgenomen grondslagen in stand zijn gebleven en de daarop gebaseerde maatregelen met ingang van die datum zijn ingetrokken aangezien die maatregelen naar de inzichten op dat moment niet meer noodzakelijk waren voor de bestrijding van de covid-19-epidemie. Ook kan gewezen worden op de veilige afstand, die bij amvb op nul meter is gesteld met ingang van 25 september 2021. Op basis van deze aldus in stand gehouden bepalingen van de Twm kunnen bij ministeriële regeling en bij amvb wel met de nodige snelheid weer maatregelen getroffen worden, indien de actuele epidemiologische situatie daartoe zou nopen. Het ontwerpbesluit om de veilige afstand opnieuw op anderhalve meter te bepalen, is daarvan een voorbeeld. Zoals ook in hoofdstuk 1 van deze toelichting is aangegeven blijft ook dan gelden dat maatregelen enkel kunnen worden getroffen indien dat noodzakelijk is en evenredig aan het beoogde doel (artikel 58b, tweede lid, Wpg). Voor de ministeriële regeling geldt de nahangprocedure van artikel 58c Wpg, zodat parlementaire zeggenschap over de herinvoering van een maatregel gewaarborgd is. Voor de amvb waarin de veilige afstand wordt vastgesteld, geldt de voorhangprocedure bij beide Kamers. De Twm biedt aldus een goede balans tussen de mogelijkheid om spoedig in te grijpen als dat nodig is en de democratische legitimiteit van de te treffen maatregelen.

2.2 Verlenging per 1 december 2021

2.2.1. OMT-advies

Over de te nemen maatregelen wordt het kabinet geadviseerd door het OMT. Het OMT gaat in het OMT-advies naar aanleiding van het 127^e OMT onder meer in op zowel de korte termijn als de middellange termijn (winterperiode 2021/2022). Aangezien het onderhavige verlengingsbesluit betrekking heeft op de periode met ingang van 1 december 2021 wordt hieronder ingegaan op het daarop betrekking hebbende onderdeel van dat OMT-advies. Daarna wordt ingegaan op de adviezen naar aanleiding van het 128^e en 129^e OMT.

Het OMT geeft in zijn advies naar aanleiding van het 127^e OMT een update van de orde van grootte-berekening welk deel van de bevolking gevaccineerd is of infectie heeft doorgemaakt (circa 80%) en welk deel nog vatbaar is voor infectie (31%; omdat na aftrek van gevaccineerde personen die na blootstelling aan deltavirus toch ziek worden, 69% beschermd is tegen infectie, en 78% tegen ernstige ziekte en ziekenhuisopname). Hierin is ook rekening gehouden met de vaccineffectiviteit tegen infectie door de deltavariant. De orde van grootte van het aantal personen voor wie vanwege een infectie met het virus opname in een ziekenhuis nodig zal zijn, werd in het 129^e OMT geschat op 15.000 à 20.000, en het aantal mensen waarvoor IC-opname nodig is vanwege covid-19, wordt geschat op ongeveer 4.800. Het OMT-advies gaat ook in op drie scenario's met vrijetijdscontacten. Een basisscenario waarin de vrijetijdscontacten op het huidige niveau blijven na 1 november 2021 (90% vergeleken met het gemiddelde niveau op jaarbasis van voor de coronapandemie), een scenario waarin deze toenemen tot 100% (het niveau van voor de coronapandemie), en een scenario waarin deze uitkomen op 120%. De

scenario's die uitgaan van een toename van contacten door versoepelingen laten een toename zien met hogere piek (maximum in januari 2022) in IC-opnames en bezetting (en dito ziekenhuisopnames en bedbezetting) dan eerder geprognosticeerd, omgeven door grote onzekerheidsmarges. Als de contacten op het huidige niveau blijven, wordt een maximale IC-bezetting berekend van circa 180 bedden met uitloop naar maximaal 400 bedden; bij een toename van de contacten tot 120% wordt dit aantal circa 500 bedden, met een uitloop tot maximaal 800 bedden. De piek van de bezetting ligt dan medio tot eind januari 2022. Bij teruglopen van vaccineffectiviteit worden deze aantallen hoger. Deze prognoses schetsen een ongunstiger beeld voor de komende herfst- en wintermaanden dan eerder gemodelleerd, aldus het OMT-advies. Verder geeft het OMT aan dat er een grotere mate van onzekerheid is ten opzichte van eerdere modelleringen, waarbij ook een forse toename van ziekenhuis- en IC-opnames niet uitgesloten is.

Het OMT-advies is dan ook, dat op basis van het daarin geschetste beeld van het verloop van de epidemie, het aantal meldingen, de Rt-waarde en de modellen over de verwachting van de ziekenhuis- en IC-opnames (zoals hierboven en in het OMT-advies beschreven) en de onzekerheden door het momenteel uiteenlopen van de prognosemodellen, noch op korte termijn maatregelen te versoepelen, noch op langere termijn de mogelijkheid te laten vervallen om maatregelen in te kunnen stellen, behalve de maatregelen met betrekking tot het gebruik van publiek toegankelijke voorzieningen zoals publieke toiletten (artikel 58j, eerste lid, onder c, Wpg) en het op openbare plaatsen gebruiken of in bezit hebben van alcohol (artikel 58j, eerste lid, onder e, Wpg).

Het OMT geeft in zijn advies naar aanleiding van het 128e OMT aan dat er zo spoedig mogelijk aanvullende maatregelen nodig zijn om de verdere toename van de ziekenhuis en daarmee IC-opnames te keren. Deze aanvullende maatregelen moeten, zo geeft het OMT aan, genomen worden om de transmissie van het virus af te remmen. Uit het OMT-advies naar aanleiding van het 129e OMT volgt dat het aantal infecties snel toeneemt, en dat het aantal ziekenhuis- en IC-opnames verder doorstijgt. Vanuit de modelleringen komt naar voren dat er een reductie van ruim 20–25% van de relevante contacten nodig is om de verspreiding van het virus te beheersen en de Rt onder de 1 te laten dalen. Het OMT adviseert aanvullende maatregelen om de transmissie te beperken om daarmee de kans op een overbelasting van de zorg te verkleinen, en te borgen dat kwalitatief goede zorg kan worden geleverd aan zowel covid-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg.

Het advies naar aanleiding van het 127e OMT is voor de regering aanleiding om te constateren dat er vanaf 1 december 2021 nog sprake is van een directe dreiging van de covid-19-epidemie, waardoor in de winter van 2021/2022 maatregelen noodzakelijk kunnen zijn ter afwijking van die dreiging. Zo geven de hierboven aangehaalde orde van grootte-berekening over het aantal personen voor wie vanwege een infectie met het virus opname in een ziekenhuis dan wel op een IC nodig is, alsook de IC-opnames en bezetting die uit de doorrekening van het aantal vrijetijdscontacten naar voren komt, duidelijk aan dat maatregelen nodig kunnen zijn om de doelstellingen te behalen van het kabinet bij het bestrijden van covid-19 (overbelasting van de zorg voorkomen; beschermen van de kwetsbaren; zicht houden op het virus en het beperken van economische en maatschappelijke schade op korte termijn met aandacht voor structurele en maatschappelijke en economische schade waarbij voorkomen wordt dat de lasten onevenredig neerslaan bij bepaalde groepen). De OMT-adviezen naar aanleiding van het 128e en 129e OMT bevestigen dat maatregelen nog nodig zijn. De Twm biedt hiervoor het wettelijk kader.

De regering acht verlenging van de Twm gelet op het voorgaande, vanaf 1 december 2021 met drie maanden gerechtvaardigd, zodat met de nodige snelheid weer maatregelen getroffen kunnen worden indien de

epidemiologische situatie in de komende winter daartoe zou nopen. De regering benadrukt dat het behouden van bepalingen van de Twm niet betekent dat op de grondslag van die bepalingen ook daadwerkelijk maatregelen genomen zullen worden in de winter van 2021/2022. Het kabinet zal telkens afwegen of maatregelen noodzakelijk (en evenredig) zijn (artikel 58b, tweede lid, Wpg). Het kabinet laat zich hierin adviseren door het OMT en er vindt een sociaalmaatschappelijk economische reflectie plaats. Een eventuele nieuwe ministeriële regeling waarin die maatregelen alsdan worden vastgelegd, dient ingevolge de Twm te worden nagehangen bij beide Kamers. Mocht het noodzakelijk zijn om de veiligeafstandsnorm weer op anderhalve meter te stellen, dan geschiedt dit middels een amvb waar een voorhangprocedure bij beide Kamers voor geldt. Hiermee is voor besluitvorming over de maatregelen de parlementaire betrokkenheid geborgd.

2.2.2. Toelichting op de afzonderlijke bepalingen van de Twm

Conform de toezegging aan het lid Bikker in het debat van 12 mei 2021 met de Tweede Kamer over de stand van zaken rondom de ontwikkelingen van het coronavirus, is bij deze verlenging van de Twm per bepaling of onderdeel toegelicht of en waarom deze bepaling of dit onderdeel nog nodig is. In deze paragraaf wordt daarom weergegeven welke bepalingen of onderdelen naar het oordeel van de regering volgens de huidige inzichten tijdelijk behouden moeten blijven vanaf 1 december 2021. De regering merkt daarbij het volgende op. Zoals in paragraaf 2.2.1 is aangegeven zijn de in die paragraaf weergegeven conclusies van het OMT voor de regering reeds aanleiding om te constateren dat er vanaf 1 december 2021 in ieder geval nog sprake is van een directe dreiging van de covid-19-epidemie, waardoor de verlenging zoals omschreven in het enig artikel van het onderhavige koninklijk besluit, derhalve met drie maanden, is gerechtvaardigd. Waar het OMT-advies aanvullend specifiek ingaat op een afzonderlijke maatregel is, bij de bespreking van de bijbehorende bepalingen, daarvan in paragraaf 2.2.2 telkens melding gemaakt.

Paragraaf 2 Wpg (veilige afstand en andere gedragsvoorschriften)

Veilige afstand

Artikel 58f, eerste lid, Wpg bevat het gebod om een veilige afstand tot andere personen te houden voor degene die zich buiten een woning ophoudt. De veilige afstand is in het Tijdelijk besluit veilige afstand vastgesteld op nul meter⁶ naar aanleiding van het advies van het 126^e OMT.⁷ Daarin sprak het OMT de voorkeur uit voor het scenario om de anderhalve meter los te laten, met de brede inzet van coronatoegangsbewijzen als mitigerende maatregel tegen een opleving van het virus. De brede inzet van coronatoegangsbewijzen verkleint de kans op herintroductie van de anderhalvemeterregel. Door artikel 58f Wpg te behouden en de veilige afstand in de genoemde algemene maatregel van bestuur aan te passen, is rekening gehouden met een situatie dat de veilige afstand wordt geherintroduceerd. Aangezien het OMT in zijn advies naar aanleiding van het 127^e OMT rekening houdt met een opleving van het virus is de instandhouding van deze bepaling in de Wpg vanaf 1 december 2021 noodzakelijk om zo nodig maatregelen te kunnen treffen ter bestrijding van de epidemie covid-19 of ter afwending van een directe dreiging daarvan. Naar aanleiding van het 129^e OMT is in de standvanzakenbrief van 12 november 2021 de herintroductie van de anderhalve

⁶ Stb. 2021, 440.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1422.

meter (via wijziging van het voornoemde Tijdelijke besluit veilige afstand) aangekondigd.

Groepsbeheersing (artikelen 58g, 58h en 58i Wpg)

De artikelen 58g, 58h en 58i Wpg bevatten grondslagen voor respectievelijk maatregelen ten aanzien van groepsvorming buiten de woning, de openstelling van publieke plaatsen voor het publiek en het organiseren van evenementen.

Deze grondslagen betreffen met name de groepsbeheersing, die ertoe strekt om het aantal contactmomenten te beperken. Momenteel gelden voorschriften omtrent placering,⁸ de maatregelen van een gezondheidscheck en een gecontroleerde in- en uitstroom van het publiek,⁹ het vragen naar de registratie van persoonsgegevens van het publiek ten behoeve van bron- en contactonderzoek,¹⁰ openstelling van eet- en drinkgelegenheden, locaties voor kunst en cultuur en evenementen onder de voorwaarde van het controleren op identiteitsbewijs en coronatoegangsbewijs,¹¹ en ventilatienormen in horecalokaliteiten.¹² Van belang is wat betreft het coronatoegangsbewijs – de zo belangrijke mitigerende maatregel bij afschaffing van de anderhalvemeternorm – ook dat daarover op grond van artikel 58ra, eerste lid, aanhef, Wpg niet zelfstandig regels kunnen worden gesteld. Die moeten in voorkomend geval worden gesteld in een krachtens paragraaf 2 van hoofdstuk Va Wpg vast te stellen ministeriële regeling. Wil een coronatoegangsbewijs mogelijk blijven als regel in de horeca of bij evenementen, dan moeten dus ook de artikelen 58h en 58i Wpg blijven voortbestaan.

Het OMT-advies n.a.v. het 127^e OMT strekt ertoe om deze maatregelen nog niet los te laten. De grondslag in de artikelen 58g, 58h en 58i Wpg blijft daarmee vanaf 1 december 2021 noodzakelijk om deze maatregelen te kunnen blijven treffen, ook in het door het OMT geschetste scenario van een opleving van het aantal infecties met het virus. In dat geval blijft het ook van belang om zo nodig te kunnen overwegen de groepsgrootte te beperken en eisen te stellen aan de openstelling van publieke plaatsen en de organisatie van evenementen om besmettingen en clusters tegen te kunnen gaan.

Overige regels (artikel 58j Wpg)

Dit artikel kent meerdere onderdelen. Daarom wordt per onderdeel toegelicht waarom het noodzakelijk is om de desbetreffende bepaling in stand te houden.

Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen (onderdeel a)

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het in acht nemen van hygiënemaatregelen en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, zolang die geen betrekking hebben op het gebruik ervan in de woning. Momenteel is geregeld dat een publieke plaats slechts voor publiek wordt opengesteld indien de beheerder er zorg voor draagt dat hygiënemaatregelen worden getroffen.¹³

Deze grondslag kan ook worden ingezet om het dragen van mondkapjes te verplichten. Dit is momenteel verplicht in onder meer publieke plaatsen

⁸ Artikelen 4.1 en 5.2, vierde lid, van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm).

⁹ Artikelen 4.1b en 5.1 Trm.

¹⁰ Artikelen 4.1d en 5.1 Trm.

¹¹ Artikelen 4.2, 4.3 en 5.2 jo. 6.30 Trm.

¹² Artikel 4.5 Trm.

¹³ Artikel 4.1 Trm.

zoals winkels en in het openbaar en ander bedrijfsmatig personenvervoer en gebouwen op luchthavens (vanaf de securitycheck).¹⁴

Het 127^e OMT adviseert om de voornoemde maatregelen nog niet los te laten.

Uitoefening van contactberoepen (onderdeel b)

Onderdeel b geeft een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de uitoefening van contactberoepen. Dit zijn beroepen waarbij niet de anderhalve meter afstand in acht genomen kan worden tot de klant of patiënt.

Momenteel geldt de gezondheidscheck (triage) en de mondkapjesplicht als maatregel voor de contactberoepen.¹⁵ Bij het scenario van een opleving van het virus, dat het 127^e OMT het meest realistisch vindt, is het van belang om aan de uitoefening van deze beroepen voorwaarden te kunnen (blijven) verbinden. Mocht de opleving van zodanige aard zijn dat er noodzaak is tot verder ingrijpen, dan biedt dit artikel de mogelijkheid om nadere voorwaarden te stellen aan de uitoefening van bepaalde contactberoepen of om deze te verbieden.

Gebruik van publiek toegankelijke voorzieningen (onderdeel c)

Voor het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen, kunnen regels worden gesteld. In het OMT-advies naar aanleiding van het 127^e OMT wordt geadviseerd om deze grondslag te laten vervallen. De regering volgt dit OMT-advies. De regering merkt op dat geen sprake is van het continueren of herintroduceren van maatregelen die zijn gebaseerd op deze grondslag. Verwacht wordt dat de grondslag voor maatregelen op publieke plaatsen en voor evenementen zullen blijven voldoen om eventueel noodzakelijke maatregelen te treffen voor publiek toegankelijke voorzieningen (zie hiervoor, onder het kopje Groepsbeheersing (artikelen 58g, 58h en 58i Wpg)).

Bezettingsgraad van betaalde verblijfsplaatsen (onderdeel d)

De eventuele maatregelen omtrent de bezettingsgraad van verblijfsplaatsen betreffen eveneens de groepsbeheersing (drukte of beweging als gevolg van het aanbod van toeristische overnachtingsplaatsen). Met de grondslag voor deze maatregel voor groepsaccommodaties kunnen eventuele maatregelen worden getroffen in het meest realistische scenario van (lokale) oplevingen van het virus. Het OMT-advies is om deze grondslag (voor zulke maatregelen) in stand te houden.

Gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcohol op openbare plaatsen (onderdeel e)

In het OMT-advies naar aanleiding van het 127^e OMT wordt geadviseerd om de in artikel 58j, eerste lid, onderdeel e, Wpg opgenomen grondslag om maatregelen te kunnen treffen omtrent alcoholhoudende drank, te laten vervallen. Dit artikel dient ertoe regels te kunnen stellen over het gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcoholhoudende drank op openbare plaatsen, zoals in parken, op stranden en de openbare weg. Deze grondslag is in de Wpg opgenomen omdat het nuttigen van alcohol ertoe kan leiden dat maatregelen ter bestrijding van de epidemie, zoals het houden van een veilige afstand, onvoldoende worden nageleefd. Bij de derde verlenging van bepalingen van de Twm is deze grondslag

¹⁴ Artikel 6.6 Trm.

¹⁵ Artikel 6.3 Trm.

voornamelijk gecontinueerd om eventuele maatregelen te kunnen treffen teneinde te voorkomen dat er een waterbedeфект ontstaat door verplaatsing van drukte van publieke plaatsen, bijvoorbeeld in de horeca, naar openbare plaatsen. Naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie van het eilandsbestuur van Bonaire heeft de regering, in afwijking van dit onderdeel van het OMT-advies, besloten deze bepaling te behouden en de werkingsduur daarvan aldus te verlengen. Daarnaast is het gelet op de huidige epidemiologische situatie, niet uit te sluiten dat deze grondslag noodzakelijk is voor maatregelen in Europees Nederland. Voor een nadere toelichting op de consultatiereactie van het eilandsbestuur van Bonaire wordt verwezen naar de consultatieparagraaf (paragraaf 4) van deze toelichting.

Zorgplichten publieke plaatsen en besloten plaatsen (artikelen 58k en 58l Wpg)

Artikel 58k, eerste lid, Wpg kent een zorgplicht voor degene die bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan een publieke plaats of tot het openstellen van een publieke plaats voor publiek. Deze zorgplicht houdt in dat ten aanzien van die publieke plaats zorg wordt gedragen voor zodanige voorzieningen of openstelling dat de aanwezige personen zich aan de geldende maatregelen kunnen houden (die bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j Wpg zijn gesteld). Artikel 58l, eerste lid, Wpg bevat een vergelijkbare zorgplicht ten aanzien van besloten plaatsen, niet zijnde woningen.

Zonder deze bepaling zouden exploitanten of beheerders van organisaties niet langer verplicht zijn om aanwezige of toegelaten personen te faciliteren in de naleving van de dan geldende maatregelen. Bij het continueren van wettelijke grondslagen voor maatregelen, zoals in het OMT-advies naar aanleiding van het 127^e OMT staat, hoort ook een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen enerzijds individuele burgers en anderzijds exploitanten en beheerders. Dat geldt zowel voor beheerders of exploitanten van publieke plaatsen, zoals evenementenlocaties, als besloten plaatsen, zoals kantoorgebouwen. Aan hen moet derhalve de plicht opgelegd blijven om maatregelen te treffen, zodat personen aldaar zich aan de dan eventueel geldende maatregelen kunnen houden, zoals bijvoorbeeld de veiligeafstandsnorm voor het geval die weer op anderhalve meter zou worden gesteld.

Quarantaineplicht (artikelen 58nb, 58nc, 58nd, 58ne, 58nf, 58ng en 58nh Wpg)

Op grond van de artikelen over de quarantaineplicht wordt voor Europees Nederland voorzien in een algemene quarantaineplicht voor reizigers die in een aangewezen gebied (zeer hoogrisicogebied of uitzonderlijk hoogrisicogebied) hebben verbleven. Voor Caribisch Nederland bestaat de mogelijkheid om een zodanige plicht van toepassing te achten.¹⁶ Ten behoeve van de quarantaineplicht bevat de Twm artikelen die zien op uitzonderingen op de quarantaineplicht,¹⁷ de verzoekschriftenprocedure om opheffing van de quarantaineplicht,¹⁸ de quarantaineverklaring,¹⁹ en de benodigde gegevensverwerking²⁰. Aangezien de hiervoor genoemde artikelen allen samenhangen met de quarantaineplicht wordt niet op de noodzaak van de afzonderlijke artikelen

¹⁶ Artikel 58nh Wpg.

¹⁷ Artikel 58nc Wpg.

¹⁸ Artikel 58nd Wpg.

¹⁹ Artikel 58ne Wpg.

²⁰ Artikel 58nf en 58ng Wpg.

ingegaan, maar wordt de voortdurende noodzaak van de quarantaineplicht als zodanig toegelicht.

De quarantaineplicht blijft vanaf 1 december 2021 onverminderd noodzakelijk. Het doel van de quarantaineplicht, namelijk het zoveel mogelijk tegengaan van de import van (variant)virussen uit het buitenland – zowel van reeds in Nederland rondwarende variantvirussen als van zorgwekkende nieuwe varianten daarvan – blijft dan van groot belang.²¹

Eerder heeft het 116^e en 117^e OMT geadviseerd dat de quarantaineplicht in aanvulling op pre-vlucht testen, waarbij een goede monitoring van de strikte naleving essentieel is, wordt gezien als een effectieve manier om verdere verspreiding van het virus en import van zogenoemde variants of concern te voorkomen.²² Het advies naar aanleiding van het 127^e OMT sterkt ertoe om de grondslag voor de quarantaineplicht en de bijbehorende regels in stand te laten.

Paragraaf 3 Wpg – Sectorspecifieke bepalingen

Zorgaanbieders en zorglocaties (artikel 58o Wpg)

Dit artikel bevat een specifieke zorgplicht voor zorgaanbieders, die expliciteert dat een zorgaanbieder er kort gezegd voor dient te zorgen dat bezoekers zich aan de maatregelen kunnen houden. Tevens kan de zorgaanbieder, indien dit noodzakelijk is om verspreiding van het virus te voorkomen, beperkingen of andere voorwaarden stellen aan bezoek aan de betreffende zorglocatie. Indien de maatregelen die zorgaanbieders zelf treffen niet worden nageleefd, kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een aanwijzing of bevel geven.

Artikel 58o Wpg bevat daarnaast een grondslag om bij ministeriële regeling voorwaarden te stellen aan het toelaten van bezoekers tot zorglocaties.

Tot slot is in dit artikel expliciet geregeld dat een cliënt altijd, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, bezoek kan krijgen van ten minste één familielid of naaste.²³ Hiermee wordt de situatie, zoals in de eerste golf, voorkomen dat verpleeghuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg geheel gesloten waren voor bezoek. Zorgaanbieders (maar ook de eventuele ministeriële regeling) mogen ook geen bezoek beperken:

- voor (alle) familieleden of naasten aan een persoon in de stervensfase;
- dat nodig is om cliënten of patiënten te horen als bedoeld in de Wet zorg en dwang en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg;
- voor advocaten en cliëntvertrouwenspersonen als bedoeld in de zojuist genoemde wetten, die hun cliënten wensen te bezoeken.

Mocht het vanaf 1 december 2021 nodig zijn om maatregelen te overwegen vanwege oplevingen van het virus dan is het van belang dat deze zo nodig ook in zorglocaties getroffen kunnen worden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de zorgaanbieder zelf. Aan de hand van de lokale omstandigheden treft de zorgaanbieder maatregelen zoals bijvoorbeeld het beperken van bezoek. Dit doet de zorgaanbieder in overleg met cliënten, hun naasten en personeel. De grondslag van artikel 58o Wpg blijft daarom ook vanaf 1 december 2021 van belang. Met behoud van dit artikel blijft bovendien gewaarborgd dat bezoek in de in het artikel aangegeven gevallen niet mag worden beperkt, noch door de zorgaanbieder, noch bij ministeriële regeling.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 808, nr. 3, p. 6.

²² Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1297.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 29 (amendement Van Brenk c.s.).

Bedrijfsmatig personenvervoer (artikel 58p Wpg)

Op grond van dit artikel kunnen bij ministeriële regeling voorwaarden verbonden worden aan het gebruik van bedrijfsmatig personenvervoer, waaronder het openbaar vervoer. Ook kan het bedrijfsmatig personenvervoer geheel of gedeeltelijk verboden worden. Een van deze voorwaarden kan zijn dat een reiziger vanuit het buitenland slechts naar Nederland mag vertrekken als hij beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij niet is geïnfecteerd met het virus of waaruit blijkt dat hij is gevaccineerd.²⁴ Aanbieders van personenvervoer (luchtvaartuigen, veerboot of passagiersschip) kunnen tevens worden verplicht om de papieren quarantaineverklaring in te nemen en over te dragen aan de voorzitter van de veiligheidsregio.²⁵ Het blijft van belang om besmettingen vanuit het buitenland tegen te gaan. Dit geldt voor zowel de al in Nederland rondwarende virusvarianten als voor nieuwe zorgwekkende virusvarianten.

Niet-bedrijfsmatig personenvervoer (artikel 58pa Wpg)

Dit artikel maakt het mogelijk om reizigers die gebruikmaken van niet-bedrijfsmatig personenvervoer, bijvoorbeeld door te reizen met een eigen auto, te verplichten om bij inreis in Nederland te beschikken over een testuitslag, herstelbewijs of een vaccinatiebewijs. Aangezien nieuwe besmettingen en nieuwe virusvarianten Nederland ook binnen kunnen komen via het niet-bedrijfsmatig personenvervoer, blijft ook dit artikel van belang om verspreiding van (nieuwe varianten van) het virus tegen te gaan.

Onderwijsinstellingen (artikel 58q Wpg)

Artikel 58q Wpg maakt het mogelijk om het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk te verbieden of om hieraan beperkingen en voorwaarden te stellen. Dit artikel blijft ook vanaf 1 december 2021 van belang, omdat bij het onderwijs veel kinderen en jongeren samenkomen, terwijl een belangrijk deel van de niet-gevaccineerde personen momenteel mensen jonger dan 18 jaar betreffen. In het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs geldt momenteel een mondkapjesplicht, in het hoger onderwijs mogen daarnaast onder meer niet meer dan 75 personen deelnemen aan onderwijsactiviteiten.

Kinderopvang (artikel 58r Wpg)

Het artikel over de kinderopvang maakt het mogelijk om te verbieden om de kinderopvang geheel of gedeeltelijk geopend te hebben. Net als in het onderwijs komen bij de kinderopvang veel kinderen samen die niet altijd de veilige afstand kunnen houden. Als het virus in het realistische scenario opleeft, kan op deze grondslag worden overwogen om maatregelen te nemen in de kinderopvang om verdere verspreiding tegen te gaan.

Paragraaf 3a Coronatoegangsbewijzen (artikelen 58ra, 58rb, 58rc, 58rd, 58re, 58rf en 58rg Wpg)

Op grond van de artikelen over de coronatoegangsbewijzen kunnen bij ministeriële regeling als bedoeld in hoofdstuk Va, paragraaf 2, Wpg regels gesteld worden over het beschikken over een coronatoegangsbewijs bij

²⁴ Artikel 6.7a-6.7g Trm.

²⁵ Artikel 6.23, tweede lid, Trm.

toegang tot activiteiten of voorzieningen die betrekking hebben op cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca of sport.²⁶ Ook kan bij amvb worden bepaald dat deze regels gesteld kunnen worden op het terrein van beroepsonderwijs of hoger onderwijs.

Ten behoeve van de coronatoegangsbewijzen is in de Wpg geregeld aan welke voorwaarden de regels over coronatoegangsbewijzen dienen te voldoen,²⁷ op welke wijze testen verstrekt worden,²⁸ het stellen van eisen aan de test, vaccinatie of het herstel om als bewijs te kunnen worden gebruikt,²⁹ het elektronisch of schriftelijk tonen van het coronatoegangsbewijs,³⁰ ontheffing of vrijstelling van het gebruik van de applicatie³¹ en de toepasselijkheid van bepalingen over de geneeskundige behandelingsovereenkomst bij uitvoering van een test³².

In het advies van het 126^e OMT werd geadviseerd om coronatoegangsbewijzen breed in te zetten als mitigerende maatregel voor de opleving van het virus.³³ Aangezien het 127^e OMT een opleving van het virus het meest realistische scenario blijven deze grondslagen van belang. Zoals in paragraaf 1 reeds is toegelicht zijn naar aanleiding van het 128^e en 129^e OMT inmiddels ook wetsvoorstellen aangekondigd waarmee de verbrede inzet van coronatoegangsbewijzen mogelijk wordt gemaakt.

Overige, sectorale wetten

Arbodsomstandighedenwet (Arbowet) (artikel 28, zevende lid) en Arbeidsveiligheidswet BES (artikel 2, twaalfde lid)

Artikel 28 Arbowet en artikel 2, derde lid, van de Arbeidsveiligheidswet BES bevatten een algemene bevoegdheid voor de toezichthouder (met name de Inspectie SZW) om werkzaamheden stil te leggen indien er ernstig gevaar is voor personen. Op grond van het zevende lid van artikel 28 van de Arbowet en het twaalfde lid van artikel 2 van de Arbeidsveiligheidswet BES kunnen werkzaamheden stilgelegd worden indien de maatregelen die de kans op verspreiding beperken, in ernstige mate niet worden getroffen. Daarnaast geldt artikel 3.2a van het Arbodsomstandighedenbesluit, zolang artikel 28 Arbowet geldt. Vergelijkbaar daarmee geldt artikel 60a van het Arbeidsveiligheidsbesluit BES. Op grond van de bepalingen in de besluiten moet de werkgever passende maatregelen op de arbeidsplaats treffen om besmetting van werknemers en derden te voorkomen. Deze verplichting en ook de toezichtsbevoegdheid zijn nodig ter bestrijding van of bij een directe dreiging van de epidemie van covid-19.

Wet kinderopvang (artikel 1.57e)

Door de uitzonderlijke situatie in verband met de epidemie kan het voor houders van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang moeilijk zijn om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang. Bijvoorbeeld omdat niet voldoende gekwalificeerd personeel kan worden gevonden. Artikel 1.57e van de Wet kinderopvang voorziet daarom in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang tijdelijk vrij te stellen van deze eisen. Van deze mogelijkheid is vooralsnog geen gebruikgemaakt.

²⁶ Artikel 58ra Wpg.

²⁷ Artikel 58rb Wpg.

²⁸ Artikel 58rc Wpg.

²⁹ Artikel 58rd Wpg.

³⁰ Artikel 58re Wpg.

³¹ Artikel 58rf Wpg.

³² Artikel 58rg Wpg.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1422.

Gelet op de door het OMT verwachte opleving van het virus, kan het wel nodig zijn een dergelijke regeling vast te stellen, om de continuïteit in de kinderopvang te borgen. Indien een nieuwe opleving namelijk tot (veel) personeelsuitval leidt, bestaat het risico dat het zonder versoepeling van de kwaliteitseisen niet mogelijk is om kinderopvang aan te bieden. Om deze reden wordt de grondslag van artikel 1.57e van de Wet kinderopvang in stand gehouden.

Wegenverkeerswet (WVW) 1994 (artikel 2, tweede lid, onder c)

Op grond van artikel 2, tweede lid, onder c, WVW 1994 zijn gemeentebesturen bevoegd om verkeersbesluiten te nemen die bijdragen aan de bestrijding van de epidemie. In artikel IX, tweede lid, Twm is bepaald dat dit onderdeel van rechtswege vervalt als artikel 58m Wpg vervalt. Het is op grond van artikel VIII Twm niet mogelijk om dit onderdeel bij koninklijk besluit eerder te laten vervallen. Aangezien artikel 58m behouden blijft, blijft ook artikel 2, tweede lid, onder c, WVW 1994 in stand.

Overige bepalingen

De hierboven genoemde bepalingen betreffen de in hoofdstuk Va Wpg opgenomen (delegatie)grondslagen voor het nemen van maatregelen bij ministeriële regeling, het vaststellen van de veilige afstand bij amvb en samenhangende zorgplichten en bepalingen die met inwerkingtreding van de Twm zijn opgenomen in enkele sectorale wetten. Als (enkele) bepalingen uit hoofdstuk Va Wpg in stand blijven, dienen logischerwijs overige bepalingen van de Twm, die deel uitmaken van het wettelijk kader voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan, in stand te blijven. Dit betreft de volgende paragrafen en artikelen:

- hoofdstuk Va, paragraaf 1 Wpg: de begripsbepalingen (artikel 58a Wpg), de afbakening van de reikwijdte en het doel (artikel 58b Wpg), procedurevoorschriften voor de totstandbrenging van ministeriële regelingen (artikel 58c Wpg), de vangnetbepaling voor Caribisch Nederland (artikel 58ca Wpg), regels over de bevoegdheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's (artikel 58d Wpg) en de grondslag voor differentiatie en ontheffingen (artikel 58e Wpg);
- de bevelsbevoegdheid van de burgemeester om de naleving van de maatregelen op een openbare plaats te verzekeren (artikel 58m Wpg) en de bevelsbevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van besloten plaatsen (artikel 58n Wpg);
- hoofdstuk Va, paragraaf 4 Wpg: dit betreft regels over verantwoording en informatievoorziening (artikel 58s Wpg), de verplichting om voorafgaand aan een verlengingsbesluit advies te vragen aan de Afdeling over geldende maatregelen (artikel 58t Wpg) en handhavingsbepalingen (artikelen 58u en 58v Wpg);
- bepalingen over de aanwijzing van toezichthouders, buitengewone opsporingsambtenaren alsmede de strafbepalingen: deze zijn neergelegd in de artikelen 64a, 65a, 68bis en 68ka Wpg.

2.2.3. Bepaling die vervalt

De werkingsduur van het artikel over het gebruik van publiek toegankelijke voorzieningen (artikel 58j, eerste lid, onder c, Wpg) kan eindigen. Dit is hierboven toegelicht.

2.2.4 Conclusie

Gelet op het OMT-advies naar aanleiding van het 127^e OMT en het belang van het tegengaan van de invoer en verspreiding van nieuwe virusvarianten is instandhouding van de bepalingen van de Twm vanaf 1 december 2021 gerechtvaardigd, aangezien het OMT een opleving van het virus het meest realistische scenario acht. Afhankelijk van de epidemiologische situatie vanaf 1 december 2021 kan het dus nodig zijn om maatregelen te treffen voor de bestrijding van de covid-19-epidemie. De bepalingen van de Twm bieden daarvoor het wettelijk kader (waaronder de grondslagen voor maatregelen). Bij instandhouding van bepalingen van de Twm blijft indien de epidemiologische situatie daartoe onverhoopt noodzaakt, snel ingrijpen mogelijk. Ook uit de stand van zaken zoals weergegeven in de OMT-adviezen naar aanleiding van het 128^e en 129^e OMT blijkt dat de Twm nog nodig is.

De regering ziet geen reden voor instandhouding van de wetsbepaling over het gebruik van publiek toegankelijke voorzieningen (artikel 58j, eerste lid, onder c, Wpg). Het OMT adviseert om de grondslag voor deze maatregel te laten vervallen.

De regering benadrukt nogmaals dat het behouden van bepalingen van de Twm niet betekent dat op de grondslag van de vanaf 1 december 2021 geldende bepalingen van de Twm ook daadwerkelijk maatregelen genomen zullen worden. De bepalingen worden ook dan alleen gebruikt als nieuwe maatregelen noodzakelijk (en evenredig) zijn (artikel 58b Wpg). Het kabinet laat zich hierin adviseren door het OMT en er vindt een sociaalmaatschappelijk economische reflectie plaats. Een eventuele nieuwe ministeriële regeling waarin die maatregelen alsdan worden vastgelegd, dient ingevolge de Twm te worden voorgelegd aan beide Kamers, waarmee de parlementaire betrokkenheid is geborgd. De Tweede Kamer kan besluiten niet in te stemmen met een nagehangen ministeriële regeling, die in dat geval van rechtswege komt te vervallen.

3. Advies Afdeling advisering van de Raad van State

Alvorens tot verlenging van de Twm over te gaan, dient de Afdeling ingevolge artikel 58t Wpg gehoord te worden over de maatregelen die gelden op grond van de Twm. Deze maatregelen zijn opgenomen in:

- Tijdelijk besluit veilige afstand;
- Tijdelijke regeling maatregelen covid-19;
- Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire;
- Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Sint Eustatius;
- Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Saba;
- Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden en zeer hoogrisicogebieden;
- Besluit aanwijzing gebieden negatieve testverplichtingen Bonaire;
- Besluit aanwijzing gebieden negatieve testverplichtingen Sint Eustatius;
- Besluit aanwijzing gebieden negatieve testverplichtingen Saba.

De adviesaanvraag is gedaan op 1 november 2021 en de Afdeling heeft op 10 november 2021 advies uitgebracht. Gelet op de omstandigheden op die dag acht de Afdeling het oordeel van de regering gerechtvaardigd dat het verlengen van verreweg de meeste bepalingen van de Twm is aangewezen. Hierbij betreft de Afdeling dat de Twm ook noodzakelijk is voor de gefaseerde afschaling van de maatregelen.

Wel maakt de Afdeling twee adviesopmerkingen.

Ten eerste vraagt de Afdeling aandacht voor de effectiviteit van de Twm en van de daarop gebaseerde maatregelen. De afgelopen periode heeft opnieuw te zien gegeven dat regels vergaand worden losgelaten vanuit de

begrijpelijke wens om de samenleving weer open te stellen, waarna de cijfers vervolgens weer snel oplopen. Daardoor moeten doorgevoerde versoepelingen korte tijd daarna weer (deels) worden teruggedraaid. Niettemin vraagt zij aandacht voor het belang van een zo consistent en uitlegbaar mogelijke toepassing (met inbegrip van op- en afschaling) van het wettelijk kader om onnodige verlenging van de Twm op termijn te voorkomen. De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan. De regering erkent het belang van voorspelbaar en uitlegbaar beleid. Naar aanleiding van deze adviesopmerking is in paragraaf 1 van deze toelichting nader ingegaan op de Aanpak Najaar waarmee het kabinet verschillende scenario's heeft geschetst die zich in het najaar zouden kunnen voor doen.

Ten tweede geeft de Afdeling aan dat uit het 128^{ste} OMT-advies³⁴ en de standvanzakenbrief³⁵ blijkt dat overwogen wordt de Twm aan te vullen met nieuwe grondslagen voor maatregelen. Daarnaast is eerder een wetsvoorstel ingediend om in de Twm een grondslag op te nemen voor een sluitingsbevoegdheid bij clusteruitbraken.³⁶ De toelichting bij het ontwerpbesluit ging niet in op deze grondslagen voor aanvullende maatregelen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen. In paragraaf 1 van deze toelichting is naar aanleiding van dit advies aangegeven welke wetsvoorstellen zijn aangekondigd in de standvanzakenbrieven van 2 en 12 november 2021. Wat betreft het wetsvoorstel tot wijziging van de Wpg in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak (35 817) merkt de regering op dat zij nogmaals heeft bekeken of dit instrument op dit moment nodig is in de bestrijding van de epidemie van covid-19. Uitkomst daarvan is dat er op dit moment ook andere instrumenten zijn die benut kunnen worden om plaatsen voor enige tijd te sluiten in een situatie die een gevaar oplevert voor de volksgezondheid. Daarom is het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer vooralsnog aangehouden.

4. Caribisch Nederland

Op grond van de Twm zijn er voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius afzonderlijke tijdelijke regelingen tot stand gebracht. Voor afzonderlijke regelingen is gekozen omdat de feitelijke en epidemiologische situatie daar verschilt van de situatie in Europees Nederland. Met de verschillende regelingen kan dan ook maatwerk toegepast worden. Over de voorgenomen verlenging van de Twm zijn de eilandsbesturen van de openbare lichamen geconsulteerd. In het ontwerpbesluit zoals dat luidde ten tijde van de consultatie werd overeenkomstig het advies van het OMT naar aanleiding van het 127^e OMT, voorzien in het niet verlengen van de werkingsduur van twee grondslagen, namelijk de grondslag voor het stellen van regels over voor het publiek toegankelijke voorzieningen (artikel 58j, eerste lid, onder c, Wpg) en de grondslag voor het stellen van regels over het gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcoholhoudende drank op openbare plaatsen (artikel 58j, eerste lid, onder e, Wpg). Deze bepalingen zouden alsdan per 1 december 2021 komen te vervallen. Zoals in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven heeft mede consultatie van het eilandsbestuur van Bonaire op dit punt geleid tot een heroverweging, die ertoe heeft geleid dat laatstgenoemde bepaling behouden blijft. Op 8 november 2021 is het advies van het eilandsbestuur van Bonaire ontvangen. Daarin geeft het eilandsbestuur aan dat het van belang is dat de mogelijkheid om een verbod op de verkoop en het nuttigen van alcohol in te stellen, behouden moet blijven

³⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1468.

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1468.

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 2.

voor het geval er grote druk op de zorg ontstaat, bijvoorbeeld door de komst van een nieuwe variant van het virus. Het verbod kan eraan bijdragen, zo geeft het eilandsbestuur terecht aan, dat men zich beter houdt aan de basismaatregelen en dat men sociale contacten terugbrengt. De Twm voorziet niet in de mogelijkheid om bepalingen alleen te behouden voor (een deel van) Europees Nederland dan wel Caribisch Nederland. Gelet op het voorgaande en omdat de bepaling ook van belang blijft voor eventuele toepassing in Europees Nederland heeft de regering besloten deze grondslag in afwijking van het advies van het OMT, niet te laten vervallen. Hierbij is wat Bonaire betreft ook van belang dat er in voorkomend geval voor kan worden gekozen een op deze bepaling gebaseerde ministeriële regeling alleen voor Bonaire te laten gelden of maatwerk door de gezaghebber mogelijk te maken (artikel 58e, eerste lid, onder a, en vijfde lid in samenhang met artikel 68a, aanhef en onder d, Wpg).

Op 9 november 2021 is de consultatiereactie van het eilandsbestuur van Sint Eustatius ontvangen. Het eilandsbestuur onderschrijft de voorgenomen vierde verlenging van de Twm en merkt daarbij op dat de in het ontwerpbesluit voorgenomen wijzigingen van de Twm – de hiervoor genoemde artikelen 58, eerste lid, onder c en e, Wpg, waarvan aanvankelijk werd beoogd deze beide te laten vervallen – van geringe betekenis zijn voor het openbaar lichaam Sint Eustatius. Naar aanleiding van de opmerkingen van het eilandsbestuur dat de toelichting beperkt ingaat op de bijzondere positie van de openbare lichamen is deze toelichting hierop aangevuld (paragraaf 2.1).

5. Inwerkingtreding en verlengingsduur

Met dit koninklijk besluit wordt de vervaldatum van bepalingen van de Twm vastgesteld op 1 maart 2022.

Deze nota van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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