NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en strekking van dit besluit

De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: 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 vijfmaal verlengd,[1] laatstelijk tot 1 juni 2022. Met het onderhavige besluit wordt de werkingsduur van een deel van de bepalingen van de Twm verlengd tot 1 september 2022. Alles afwegend kunnen de bevoegdheidsgrondslagen voor een aantal maatregelen vervallen. Per 1 juni 2022 vervallen de grondslagen om maatregelen te kunnen nemen over groepsvorming, contactberoepen, verhuur accommodaties, onderwijs, kinderopvang en coronatoegangsbewijzen.

De acute coronacrisis lijkt voorbij, maar corona blijft onder ons. Ook weten we inmiddels meer over het virus SARS-CoV-2 (hierna: virus) en is er een hoge mate van immuniteit opgebouwd door middel van vaccinatie, alsook door het op een natuurlijke wijze doormaken van de infectie. De hoge immuniteitsgraad, gecombineerd met de mindere mate van ziekmakendheid van de omikronvariant heeft ook een gunstige invloed op de druk op de zorgketen. Tegelijkertijd waarschuwen het RIVM en de Wereldgezondheidsorganisatie dat het op dit moment te vroeg is om covid-19 als een griep te beschouwen. Dit is tekenend voor de onzekerheid waarin we ons begeven: het virus is grillig en het is onbekend welke nieuwe varianten, na omikron, nog opduiken. Wel weten we dat corona onder ons blijft: het virus gaat niet meer weg. Dat vraagt om een heldere langetermijnstrategie; een strategie die zich richt op het uitgangspunt van een open samenleving. Ook bereiden we ons met deze strategie voor op verschillende scenario's, zoals eerder geadviseerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, en houden we daarbij rekening met het feit dat corona een breed maatschappelijk vraagstuk is[2]. Het kabinet heeft in de brief van 8 februari 2022[3] een doorkijk gegeven naar deze langetermijnstrategie op verschillende onderdelen van de covid-19-aanpak. In de brief van 1 april 2022 is deze strategie verder uitgewerkt voor de komende jaren (lange termijn)[4].

Het doel van de strategie is om de open samenleving te waarborgen, ook wanneer we in een ongunstig scenario terechtkomen. Tegelijk kan niet worden uitgesloten dat er keuzes gemaakt moeten worden om de zorg toegankelijk te houden. Mochten er onverhoopt toch keuzes nodig zijn, dan is de strategie erop gericht helder te hebben wat de overheid kan en zal doen, wat van de samenleving verwacht wordt en welke maatregelen daarbij dienen te worden genomen. Het treffen van juridisch bindende maatregelen volgt pas nadat de mogelijkheden van maatschappijbrede preventieve maatregelen die momenteel in samenwerking met sectoren worden ontwikkeld en acties rondom de optimalisatie van de zorgketen zijn uitgeput. Daarmee vormen juridisch bindende maatregelen in deze strategie het laatste redmiddel en vormen zij dus ook zeker niet het eerste, dan wel enige instrument ter bestrijding van de epidemie van het virus of een directe dreiging daarvan.

Gelet op de definitiebepaling in artikel 1, aanhef en onder i, Wpg is een epidemie een in korte tijd sterke toename van het aantal nieuwe patiënten lijdend aan een infectieziekte behorend tot groep A, B1, B2, of C. In verband met de Twm gaat het om een dergelijke epidemie van covid-19 of van een directe dreiging daarvan. In de afgelopen twee jaren hebben we gezien dat er sprake kan zijn van een directe dreiging als er in korte tijd een groot aantal besmettingen optreedt en grote aantallen mensen zodanig ziek worden dat zij een beroep moeten doen op de zorg. Tot op heden is gebleken dat er geen hard criterium is te geven wanneer die directe dreiging ontstaat, omdat deze

[1] Stb. 2021, 93, Stb. 2021, 232, Stb. 2021, 393, Stb. 2021, 549 en Stb. 2022, 76.

[2] Brief van 8 februari 2022 inzake kortetermijnaanpak covid-19 en doorkijk lange termijn. Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1780.

[3] Brief van 8 februari 2022 inzake kortetermijnaanpak covid-19 en doorkijk lange termijn. Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1780.

[4] Brief van 1 april 2022 inzake de langetermijnaanpak covid-19. Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1834.

directe dreiging verschillende oorzaken kan hebben, zoals een niet bestaande, dan wel lage immuniteitsgraad, of de opkomst van een nieuwe, zorgwekkende, virusvariant. Zolang de endemische fase niet is bereikt kan het virus, zoals ook blijkt uit de afgelopen twee jaar, ons verrassen door zowel een samenloop van oorzaken, als één enkele op zichzelf staande oorzaak, bijvoorbeeld een ziekmakender variant van het virus, en vormt het daarmee een directe dreiging. Ter bestrijding van de epidemie of de directe dreiging daarvan golden de afgelopen twee jaar ingrijpende maatregelen. Deze waren gebaseerd op drie pijlers: 1) een acceptabele belasting van de zorg, 2) het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving, 3) het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus. Daarbij geldt als uitgangspunt het sociaalmaatschappelijk perspectief gericht op het beperken van economische en maatschappelijke schade op korte termijn, aandacht voor structurele maatschappelijke en economische schade en het voorkomen dat de lasten onevenredig neerslaan bij bepaalde groepen. De epidemie en maatregelen hadden en hebben een grote impact op zowel het individu als de samenleving als geheel. Zoals hierboven al aangeven gaat het virus niet meer weg en zullen we moeten leren leven met het virus. In de genoemde brief van 8 februari 2022 heeft het kabinet aangegeven daarom voortaan uit te gaan van twee gelijkwaardige en nevengeschikte doelen, waarin de sociaalmaatschappelijke en economische vitaliteit en continuïteit van de samenleving naast de toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen staat.[5] Deze wijziging van de strategie heeft geen gevolgen voor het juridisch kader als zodanig – immers het doel blijft de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan – maar wel voor de toepassing van het juridisch kader, namelijk bij de te maken proportionaliteitsafweging.
In de genoemde brief van 1 april 2022[6] is uiteengezet dat de nadruk in de aanpak voor covid-19 op de lange termijn ligt op preventie en op wat mensen en sectoren zelf willen en kunnen doen om verantwoord en veilig met elkaar om te gaan. Daarbij neemt het kabinet als uitgangspunt het open houden van de samenleving voor iedereen, inclusief kwetsbaren. Een ander belangrijk aspect in de nieuwe aanpak voor de lange termijn is de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid. Bij het opstellen van het overheidsbeleid worden vier scenario's onderscheiden te weten (1) het verkoudheidsscenario, (2) het griep+-scenario, (3) het continuestrijdscenario en (4) het worstcasescenario. In de scenario's één en twee zijn geen verplichtende maatregelen nodig. In de scenario's drie en vier moet er rekening mee worden gehouden dat verplichtende maatregelen noodzakelijk zijn om de epidemie of een directe dreiging daarvan te bestrijden. In scenario drie wordt de sectoren gevraagd hoe zij bij een opleving van het virus contacten aanzienlijk veiliger kunnen maken om verspreiding van het virus zoveel mogelijk te voorkomen. De inspanningen die daarvoor nodig zijn gaan verder dan de voorzorgsmaatregelen in de eerste twee scenario's en kunnen (deels) een verplichtend karakter hebben. Gedacht kan worden aan het aanhouden van een veilige afstand, , capaciteitsbeperkingen en placering. Door dit in samenwerking met sectoren uit te werken, wordt beoogd inzicht te krijgen in de vraag welke maatregelen bij sectoren de voorkeur genieten bij meer ernstige oplevingen van het virus, zodat per sector maatwerk kan worden geleverd mochten zwaardere maatregelen nodig zijn. De kans dat we in scenario vier, een worstcasescenario, terechtkomen is volgens wetenschappers gelukkig relatief klein, maar niet geheel uitgesloten. Het kabinet zal in dit scenario aan de noodrem moeten trekken. Inzet van zwaardere contact beperkende maatregelen door de overheid is in dit scenario noodzakelijk om ernstige ziekte, hoge sterfte en ontwrichting van zorg en maatschappij te voorkomen. Sluiting van sectoren kan daarbij niet worden uitgesloten. In dit scenario is er zeer beperkt ruimte voor sectoren om maatregelen zelf in te vullen. Dit in tegenstelling tot de eerste drie scenario's.

Zoals hierboven toegelicht kunnen verplichtende maatregelen noodzakelijk zijn om de epidemie of een directe dreiging daarvan te bestrijden bij scenario drie of vier. Omdat echter niet te voorspellen is óf de samenleving in de periode van de zesde verlenging (1 juni tot 1 september 2022) of daarna in scenario drie of vier terecht gaat komen, zullen de wettelijke grondslagen voor verplichtende maatregelen beschikbaar moeten zijn. Uit het advies naar aanleiding van het 144e OMT blijkt dat we ons nu bevinden in de transitiefase en nog niet in een endemische fase. Als een van deze scenario's in die periode onverhoopt werkelijkheid wordt kan een verplichtende maatregel, indien noodzakelijk, op basis van de behouden bepalingen van de Twm, snel worden ingezet. De Twm bevat daarvoor het juridisch kader, waaronder de grondslagen voor eventuele

[5] Brief van 8 februari 2022 inzake korte termijn aanpak covid-19 en doorkijk lange termijn. Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1780.
[6] Brief van 1 april 2022 inzake de langetermijnaanpak covid-19. Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1834.

maatregelen en procedurele waarborgen. Het onderhavige besluit voorziet daarom in een zesde verlenging van een aantal bepalingen van de Twm. Tot de waarborgen behoort de parlementaire betrokkenheid bij het nemen van maatregelen bij ministeriële regeling (of bij algemene maatregel van bestuur als het gaat om het bepalen van de veilige afstand), waarbij de Tweede Kamer kan besluiten niet in te stemmen met een nagehangen ministeriële regeling in welk geval die regeling van rechtswege vervalt (artikel 58c van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg)). Ook is gewaarborgd dat beide Kamers zeggenschap hebben over de instandhouding van bepalingen van de Twm (artikel VIII, vierde lid, Twm).

In paragraaf 2 wordt het wettelijk kader nader toegelicht en wordt toegelicht welke bepalingen van de Twm noodzakelijk blijven voor de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan indien scenario drie of vier zich in de periode vanaf 1 juni tot 1 september 2022 voordoet.

Daarbij geldt dat deze maatregelen gebaseerd zijn op het uitgangspunt dat sluiting ongewenst is en de samenleving open blijft. Pas op het moment dat er geen andere opties meer zijn zal sluiting van delen van de samenleving worden overwogen. Tot aan dat moment kunnen de gedragsadviezen, in combinatie met preventieve maatregelen die individuele mensen, sectoren of de overheid nemen, worden ingezet ter bestrijding van eventuele oplevingen. De bepalingen die met deze verlenging behouden blijven, stellen ons in staat om tot 1 september 2022 of daarna alsnog bij een eerste opleving van het virus een effectieve samenstelling van maatregelen kunnen treffen op het moment dat de toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen of de continuïteit van de samenleving in het gedrang blijkt te komen. Om deze doelen te bewerkstelligen zijn de juridische grondslagen die geen onderdeel uitmaken van deze verlenging niet meer strikt noodzakelijk om een opleving van het virus waarbij wettelijke maatregelen onvermijdelijk zijn in eerste instantie adequaat het hoofd te bieden. Dit is ook ingegeven door de wens om te streven naar een zo smal mogelijk juridisch instrumentarium. De resterende maatregelen stellen ons nog steeds in staat om, afzonderlijk dan wel in samenhang, regels te treffen ter bestrijding van het virus bij een opleving waarbij maatschappijbrede preventieve maatregelen op vrijwillige basis en het optimaliseren van de zorgcapaciteit onvoldoende soelaas bieden. Het laten vervallen van grondslagen houdt tegelijkertijd een risico in, omdat een eventuele ernstigere opleving van het virus bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwe variant, om specifieke regels kan vragen zoals ook omschreven in scenario 4. Mocht dat inderdaad zo zijn, dan kan spoedwetgeving een mogelijke route vormen om alsnog in deze juridische grondslagen te voorzien. Het kabinet benadrukt daarnaast dat dit niet betekent dat als een van deze scenario's zich voordoet, maatregelen sowieso worden genomen. Of en welke maatregelen nodig zijn (bij een opleving) in deze periode zal door het kabinet telkens worden beoordeeld aan de hand van de dan actuele epidemiologische situatie en de maatschappelijke impact van de maatregelen. Daarbij blijven de bepalingen over het doel en de reikwijdte van de maatregelen uit artikel 58b, tweede lid, Wpg uiteraard van toepassing. De juridisch verplichtende maatregelen zullen dus slechts worden ingezet voor zover dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is, dit in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, en dit de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en het evenredig is aan het doel om de epidemie, of een directe dreiging daarvan, te bestrijden.

Het kabinet heeft het voornemen voor dit besluit aangekondigd in de brieven van 31 maart en 8 april 2022.[7]

De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn over het ontwerp van het onderhavige besluit geconsulteerd, waarop in paragraaf 3 wordt ingegaan. 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 4 ingegaan. Ter uitvoering van artikel VIII, vierde lid, Twm, is – na verwerking van het hiervoor genoemde advies van de Afdeling – een ontwerp van het verlengingsbesluit voorgehangen bij zowel de Tweede als de Eerste Kamer.

[7] Brief van 31 maart 2022 inzake de opties voor een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen ter bestrijding van covid-19 op de lange termijn, Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1824, en brief van 8 april 2022 inzake de inhoud van de 6e verlenging van de Twm, Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1826.

PM uitkomsten voorhang.

2. Verlenging Twm

2.1 Wettelijk kader

Met de inwerkingtreding van de Twm op 1 december 2020 is een nieuw tijdelijk 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 vast te stellen. 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. Bij de totstandkoming ervan heeft het kabinet telkens gesteld dat de bevoegdheden van de Twm een tijdelijk karakter dragen. Ook beide Kamers hebben bij de totstandkoming van de Twm aangegeven hieraan groot belang te hechten. De tijdelijkheid komt onder meer tot uitdrukking in de vervalbepaling (artikel VIII, tweede en derde lid, Twm). 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 vijf maal verlengd, de eerste keer tot 1 juni 2021, de tweede keer tot 1 september 2021, de derde keer tot 1 december 2021, de vierde keer tot 1 maart 2022 en de vijfde keer tot 1 juni 2022.

De in de Twm opgenomen verlengingssystematiek betekent dat voor het vanaf 1 juni 2022 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 een ontwerp van het verlengingsbesluit te worden voorgehangen bij zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Ieder van de Kamers kan

besluiten om niet in te stemmen met het voorgehangen ontwerp. Een besluit als bedoeld in de vorige zin kan worden genomen (op voorstel van een of meer leden van een der Kamers der Staten-Generaal) binnen twee weken nadat het ontwerp aan beide Kamers is overgelegd.[8] Als één van beide Kamers binnen die termijn besluit niet in te stemmen met het voorgehangen ontwerp kan ten aanzien van dat ontwerp geen voordracht worden gedaan.

Voor de verlengingsbevoegdheid van de regering geldt dat deze slechts mag worden toegepast voor zover dat noodzakelijk en evenredig 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. Een besluit tot verlenging kan betrekking hebben op alle bepalingen van de Twm – zoals bij de eerste, tweede en vierde verlenging het geval was – maar kan ook betrekking hebben op specifieke bepalingen, zoals een artikel) of subonderdelen daarvan, zoals bij de derde en vijfde verlenging het geval was.[9] 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.

In de brief van 31 maart 2022 heeft het kabinet een drietal opties geschetst voor een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen ter bestrijding van covid-19 op de lange termijn. In dit kader wordt met lange termijn bedoeld de periode tot het moment dat de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om specifieke bevoegdheidsgrondslagen voor die bestrijding te behouden. Met deze brief wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer, zoals deze naar voren kwam tijdens de behandeling van de goedkeuringswet van de vierde verlenging van de Twm. Deze opties zijn aan de orde gekomen in het debat van 11 april 2022 met de Tweede Kamer over het voorstel voor de Goedkeuringswet vijfde verlenging geldingsduur Twm. De in dat debat ingediende en op 19 april 2022 door de Tweede Kamer met brede steun aangenomen motie-Tielen[10] roept de regering op zo spoedig mogelijk te komen met een hoofdlijnenbrief over de optie 'overbruggingswet' en het wetsvoorstel vóór 1 september 2022 in te dienen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de brief van 31 maart 2022 betrokken bij het advies over de maatregelen, dat gevraagd is in het licht van deze zesde verlenging. In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. In die brief is ook aangekondigd dat een zesde verlenging van de Twm wordt voorbereid.

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. Op basis van

[8] Zie artikel VIII, vierde lid, Twm, zoals dit luidt op grond van artikel 01 van de Wet wijziging verlengingssystematiek en goedkeuring van de vierde verlenging van de Twm (Stb. 2022, 111).
[9] Artikel VIII, derde lid, Twm regelt dat de geldingsduur van de daarin genoemde bepalingen van de Twm kan worden verlengd. Bepalingen waarvan de geldingsduur niet wordt verlengd, vervallen daarmee automatisch op de datum van inwerkingtreding van het verlengingsbesluit. Een voorbeeld daarvan uit het verleden is de wettelijke grondslag voor de avondklok (voorheen opgenomen in artikel 58j, eerste lid, onder f, Wpg), die is komen te vervallen bij inwerkingtreding van de derde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Twm op 1 september 2021.
[10] Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 11.

de 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 en met het oog op de maatschappelijke impact proportioneel is. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan het nemen van besluit om de veilige afstand opnieuw op anderhalve meter te bepalen.[11] Zoals ook in paragraaf 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 een 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 juni 2022

2.2.1. OMT-advies

De inhoud van deze verlenging is gebaseerd op de wijze waarop het kabinet op de lange termijn om wil gaan met het virus en de politieke wens zoals onder andere genoemd in de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-De Boer c.s.[12] Het Outbreak Management Team (OMT) geeft inzicht in de fase waarin we ons bevinden. Het OMT beschrijft in het tweede deel van het advies naar aanleiding van het 144e OMT[13]onder meer dat we ons nu bevinden in de transitiefase. Dit is een fase waarin er nog veel onzekerheden zijn over het verloop van de epidemie. Deze fase kan één tot enkele jaren duren.

Het OMT schetst dat gedurende transitiefase de vijf scenario's[14] die geschetst worden door de WRR kunnen opspelen. In het eerste scenario wordt het virus uitgebannen en zijn er geen maatregelen meer nodig. Het tweede scenario gaat er vanuit dat het virus blijft circuleren, maar dat het voor de meeste mensen geen groot gevaar vormt. In dit geval zijn veel maatregelen niet langer nodig, maar kunnen seizoensgebonden maatregelen zoals het gebruik van mondkapjes en het beperken van drukte noodzakelijk zijn. In het derde scenario is het virus in Nederland onder controle, maar is er dreiging van import van nieuwe varianten. In dat geval zijn gerichte maatregelen nodig om een uitbraak te voorkomen. Ook moet voorkomen worden dat nieuwe varianten via het buitenland naar Nederland komen. Het vierde scenario gaat ervan uit dat er een continue strijd met het virus ontstaat. In dit geval wordt steeds afgewogen welke beperkende maatregelen nodig zijn om de zorg toegankelijk te houden en hoe de samenleving zoveel mogelijk open kan blijven. Ten slotte beschrijft de WRR een vijfde scenario, het worstcasescenario. In dit geval eist het virus meer dodelijke slachtoffers en zal de overheid aan de noodrem moeten trekken. Het OMT geeft aan dat we op al deze scenario's van de WRR voorbereid moeten zijn gedurende de transitiefase. In de brief van 1 april 2022 inzake de langetermijnaanpak covid-19[15]wordt aangegeven dat er voor de lange termijn uit wordt gegaan van vier scenario's, te weten (1) het verkoudheidsscenario, (2) het griep+-scenario, (3) het continuestrijdscenario en (4) het worstcasescenario.

Zoals toegelicht in paragraaf 1 is niet te voorspellen óf de samenleving in de periode vanaf 1 juni tot 1 september 2022 in scenario drie of vier terecht gaat komen en of juridische maatregelen onvermijdelijk zijn. Dit besluit voorziet daarom in het behouden van grondslagen die noodzakelijk kunnen zijn om een eerste opleving die juridische maatregelen vraagt naast maatschappijbrede preventieve maatregelen en optimalisatie van de zorgcapaciteit. Op grond van de behouden grondslagen in de Wpg kan een maatregel dan snel worden ingezet indien dat noodzakelijk en proportioneel is. Het kabinet ziet hiervoor ook steun in het OMT-advies, waaruit volgt dat maatregelen gedurende de transitiefase van belang blijven.

[11] Stb. 2021, 564.
[12] Kamerstukken I 2021/22, 35979, G.
[13] Kamerstukken II, 2021/22, 25295, nr. 1818
[14] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1818 (Bijlage bij OMT 144 deel 1: Beleid m.b.t. meldingsplicht BCO in transitieperiode), p. 4.
[15] Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1834.

De door de Eerste Kamer met brede steun aangenomen motie-De Boer c.s.[16] spreekt uit dat de vijfde verlenging van de Twm slechts dan kan worden goedgekeurd mits, in het licht van een ongewijzigd gunstig beloop van de pandemie, de verlenging zich beperkt tot basismaatregelen zoals afstand, mondkapjes en hygiëne en daarnaast de hoofdlijnen van een definitieve wetgeving bekend zijn. Gezien het feit dat we ons bevinden in de transitiefase en het OMT het kabinet adviseert om voorbereid te zijn op de door de WRR geschetste scenario's kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst nieuwe beperkende maatregelen genomen moeten worden. Om deze reden worden in de onderhavige zesde verlenging, naast de grondslagen voor de in de motie-De Boer c.s. genoemde maatregelen, een aantal andere grondslagen eveneens behouden.

De regering vindt het verantwoord een aantal maatregelen niet langer op te nemen, maar acht verlenging van andere bepalingen van de Twm gelet op het voorgaande, vanaf 1 juni 2022 met drie maanden gerechtvaardigd, zodat met de nodige snelheid weer maatregelen getroffen kunnen worden indien de epidemiologische situatie in de periode tot 1 september 2022 daartoe zou nopen en met het oog op de maatschappelijke impact proportioneel is.

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.

Paragraaf 2 Wpg (veilige afstand en andere gedragsvoorschriften)

Veilige afstand (artikel 58f Wpg)

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. Sinds 25 februari 2022 is de veilige afstand vastgesteld op nul meter. Dat betekent dat in de praktijk geen afstand meer gehouden hoeft te worden. Instandhouding van deze bepaling vanaf 1 juni 2022 blijft desalniettemin noodzakelijk om zo nodig maatregelen te kunnen treffen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of ter afwending van een directe dreiging daarvan. Het houden van afstand is immers een van de basismaatregelen ter bestrijding van het virus.

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, waarmee wordt beoogd om het aantal contactmomenten te beperken. Met deze grondslagen zijn in het verleden maatregelen genomen omtrent placering, de maatregelen van een gezondheidscheck en een gecontroleerde in- en uitstroom van het publiek, het vragen naar de registratie van persoonsgegevens van het publiek ten behoeve van bron- en contactonderzoek, en openstelling van eet- en drinkgelegenheden, locaties voor kunst en cultuur en evenementen onder de voorwaarde van het controleren op identiteitsbewijs en coronatoegangsbewijs (hierna: ctb). Artikel 58h Wpg geeft verder nog de grondslag voor artikel 4.5 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm), waarin ventilatienormen worden gesteld in horecalokaliteiten. Ook heeft het OMT in het 144e OMT geadviseerd om de ventilatienorm in de Trm te behouden. Om deze reden wordt artikel 58h Wpg behouden.

De hierboven genoemde artikelen die zien op groepsbeheersing zijn, met uitzondering van artikel 58g Wpg, ook bij een eventuele nieuwe opleving van het virus van belang. Het beperken van het aantal contactmomenten is immers een effectieve manier om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Artikel 58g Wpg kan komen te vervallen. Met deze bepaling kunnen regels gesteld worden groepsvorming in publieke, openbare en besloten ruimten. In de praktijk is deze bepaling enkel noodzakelijk om regels te stellen over groepsvorming in openbare en besloten ruimten. Op grond van artikel 58h Wpg kunnen namelijk eveneens regels gesteld worden over groepsvorming in publieke plaatsen, zij het dat die bepaling zich richt tot beheerders en niet tot de groepsvormende mensen. Het stellen van regels over groepsvorming in de openbare ruimte en in besloten plaatsen

[16] Kamerstukken I 2021/22, 35979, G.

is een ingrijpende maatregel. Dit beperkt immers de bewegingsvrijheid van eenieder die zich bijvoorbeeld in groepen buiten begeeft. Daarnaast kan de waarde van deze maatregel in de praktijk ook op andere wijze worden bereikt. Door het stellen van een veiligeafstandsnorm bij een nieuwe opleving kan reeds geregeld worden dat personen buiten voldoende afstand houden. Voor evenementen kunnen op grond van artikel 58i Wpg bovendien nog specifieke regels gesteld worden, als dit noodzakelijk blijkt en proportioneel is. Bij eerdere oplevingen is artikel 58g Wpg wel benut om eisen te stellen aan groepsgrootte in de openbare, publieke en besloten plaatsen om daarmee contacten te beperken, maar de regering is van oordeel dat deze mogelijkheid voor een eerste adequaat pakket met juridische maatregelen niet perse noodzakelijk is. Het kabinet kiest er daarom voor om artikel 58g Wpg, de bepaling over het stellen van regels over groepsvorming, te laten vervallen.

Overige regels (artikel 58j Wpg)

Dit artikel kent meerdere onderdelen. Voor de volgende onderdelen wordt 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. Deze bepaling is onder meer gebruikt om te regelen dat een publieke plaats slechts voor publiek wordt opengesteld indien de beheerder er zorg voor draagt dat hygiënemaatregelen worden getroffen. Momenteel wordt deze grondslag gebruikt om mondkapjes te verplichten in vliegtuigen en op het vliegveld na de securitycheck. Met deze mondkapjesplicht is aangesloten bij het advies van het OMT en bij de internationale adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en- bestrijding (ECDC). Het instellen van een mondkapjesplicht is ook een van de basismaatregelen om verspreiding van het virus te beperken. Ook na 1 juni 2022 kan het nodig zijn om onder meer een mondkapjesplicht te behouden of in te stellen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Het kunnen stellen van regels over hygiënemaatregelen, zoals het plaatsen van zeeppompjes bij de ingang van een locatie, blijft van belang bij een opleving van het virus. Handenwassen is immers een van de basismaatregelen. Bij het in stand laten van deze grondslag speelt ook mee dat deze maatregelen slechts een beperkt gevolg hebben voor de uitoefening van grondrechten.

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 geen anderhalve meter afstand in acht genomen kan worden tot de klant of patiënt. Momenteel wordt deze grondslag niet gebruikt om maatregelen te treffen die zien op contactberoepen. Er is voor gekozen om deze grondslag te laten vervallen. Gezien het uitgangspunt om de samenleving open te houden, is een generiek verbod op de uitoefening van contactberoepen een zware maatregel. De regering acht het verantwoord deze mogelijkheid niet langer te handhaven. In zoverre het contactberoep wordt uitgeoefend op een publieke plaats zijn de eventuele maatregelen die gelden voor publieke plaatsen reeds van toepassing. Doordat de grondslag in artikel 58j, eerste lid, onder b, Wpg vervalt is het niet langer mogelijk de contactberoepsuitoefening integraal te verbieden. Dit betekent dat er niet langer specifieke regels gesteld kunnen worden over de uitoefening van contactberoepen in openbare en besloten plaatsen. De verwachting is dat in de toekomst generieke maatregelen die zien op publieke plaatsen afdoende zijn om een eerste opleving van het virus te bestrijden en derhalve deze grondslag niet noodzakelijk is voor een eerste adequaat pakket met juridische maatregelen.

Bezettingsgraad logementen (onderdeel d)
Onderdeel d geeft een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de bezettingsgraad van plaatsen waar tegen betaling verblijf wordt aangeboden. Deze bepaling is in het verleden gebruikt om het aantal personen te maximeren die bijvoorbeeld een groepsaccommodatie konden huren. Deze bepaling kan komen te vervallen aangezien het kabinet op dit moment verwacht dat de overige grondslagen in de Twm voldoende mogelijkheden bieden om maatregelen te treffen om het virus te bestrijden in het geval sprake is van een eerste opleving van het virus waarbij juridische maatregelen onvermijdelijk zijn en dat deze bepaling derhalve niet noodzakelijk is voor een eerste adequaat pakket met onvermijdelijke juridische maatregelen.

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 besloten plaatsen 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 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.

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.[17] Ten behoeve van de quarantaineplicht bevat de Twm artikelen die zien op uitzonderingen op de quarantaineplicht,[18] de verzoekschriftenprocedure om opheffing van de quarantaineplicht,[19] de quarantaineverklaring,[20] en de benodigde gegevensverwerking[21]. Aangezien de hiervoor genoemde artikelen allen samenhangen met de quarantaineplicht wordt niet op de noodzaak van de afzonderlijke artikelen ingegaan, maar wordt de voortdurende noodzaak van de quarantaineplicht als zodanig toegelicht.

Momenteel zijn er geen zeer hoogrisicogebieden aangewezen.[22] Sinds 25 februari 2022 wordt een zeer hoogrisicogebied slechts aangewezen als er sprake is van (een verdenking van) een zorgwekkende virusvariant (uitzonderlijk hoogrisicogebieden worden niet meer aangewezen).[23] Desondanks blijft de mogelijkheid tot het opleggen van een quarantaineplicht voor reizigers uit deze gebieden nodig. Het 144e OMT adviseert dat indien er een nieuwe zogenoemde variant of interest of variant of concern circuleert in het buitenland die naar verwachting nog niet (of beperkt) in Nederland voorkomt, het zinvol kan zijn om bij de reizigers uit deze gebieden tijdelijk extra in te zetten op testen, quarantaine en uitgebreid bron- en contactonderzoek met als doel om de verspreiding van het virus te vertragen.[24]
De bepalingen voor de quarantaineplicht blijven onverminderd nodig om de import en verdere verspreiding van zorgwekkende virusvarianten te vertragen. Deze grondslag blijft daarom en gelet op het voorgaande ook met deze zesde verlenging behouden.

<u>Paragraaf 3 Wpg – Sectorspecifieke bepalingen</u>

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

[17] Artikel 58nh Wpg.
[18] Artikel 58nc Wpg.
[19] Artikel 58nd Wpg.
[20] Artikel 58ne Wpg.
[21] Artikelen 58nf en 58ng Wpg.
[22] Artikel 2 van het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden en zeer hoogrisicogebieden.
[23] Stcrt. 2022, 6040.
[24] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1818 (Bijlage bij OMT 144 deel 1: Beleid m.b.t. meldingsplicht BCO in transitieperiode).

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.[25] 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 na 1 juni 2022 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 in eerste instantie 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 juni 2022 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.

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. 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.
Momenteel zijn er geen zeer hoogrisicogebieden aangewezen.[26] Sinds 25 februari 2022 wordt een zeer hoogrisicogebied slechts aangewezen als er sprake is van (een verdenking van) een zorgwekkende virusvariant (uitzonderlijk hoogrisicogebieden worden niet meer aangewezen).[27] Desondanks blijft de mogelijkheid tot het opleggen van een testverplichting voor reizigers uit deze gebieden nodig. Het 144e OMT adviseert dat indien er een nieuwe zogenoemde variant of interest of variant of concern circuleert in het buitenland die naar verwachting nog niet (of beperkt) in Nederland voorkomt, het zinvol kan zijn om bij de reizigers uit deze gebieden tijdelijk extra in te zetten op testen, quarantaine en uitgebreid bron- en contactonderzoek met als doel om de verspreiding van het virus te vertragen.[28]
Deze bepalingen blijven onverminderd nodig om de import en verdere verspreiding van zorgwekkende virusvarianten te vertragen. Deze grondslag blijft daarom en gelet op het voorgaande ook met deze zesde verlenging behouden.

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.
Momenteel zijn er geen zeer hoogrisicogebieden aangewezen.[29] Sinds 25 februari 2022 wordt een zeer hoogrisicogebied slechts aangewezen als er sprake is van (een verdenking van) een zorgwekkende virusvariant (uitzonderlijk hoogrisicogebieden worden niet meer aangewezen).[30] Desondanks blijft de mogelijkheid tot het opleggen van een testverplichting voor reizigers uit deze

[25] Kamerstukken II 2020/21, 35526, nr. 29 (amendement-Van Brenk c.s.).
[26] Artikel 2 van het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden en zeer hoogrisicogebieden.
[27] Stcrt. 2022, 6040.
[28] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1818 (Bijlage bij OMT 144 deel 1: Beleid m.b.t. meldingsplicht BCO in transitieperiode).
[29] Artikel 2 van het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden en zeer hoogrisicogebieden.
[30] Stcrt. 2022, 6040.

gebieden nodig. Het 144e OMT adviseert dat indien er een nieuwe zogenoemde variant of interest of variant of concern circuleert in het buitenland die naar verwachting nog niet (of beperkt) in Nederland voorkomt, het zinvol kan zijn om bij de reizigers uit deze gebieden tijdelijk extra in te zetten op testen, quarantaine en uitgebreid bron- en contactonderzoek met als doel om de verspreiding van het virus te vertragen.[31]
Deze bepalingen blijven onverminderd nodig om de import en verdere verspreiding van zorgwekkende virusvarianten te vertragen. Deze grondslag blijft gelet op het voorgaande ook met deze zesde verlenging behouden.

Onderwijsinstellingen (artikel 58q Wpg)
Artikel 58q Wpg maakt het mogelijk om het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk te verbieden en om hieraan beperkingen en voorwaarden te stellen. Deze bepaling is laatstelijk ingezet gedurende de lockdown van de winter van 2021/22 om in eerste instantie het onderwijs te sluiten en om het vervolgens onder voorwaarden te heropenen.

Het sluiten van het onderwijs heeft schadelijke gevolgen voor de cognitieve en mentale ontwikkeling van leerlingen en studenten alsmede voor de economie en maatschappij, zowel op de korte als de lange termijn. Het herhaaldelijk en over een langere periode aanbieden van afstandsonderwijs heeft geleid tot een stapeling aan leervertraging en de kansenongelijkheid vergroot. Het gaat daarbij niet alleen om de cognitieve ontwikkeling, ook is er aandacht nodig voor het sociaal-emotioneel welzijn, wat op afstand moeilijk te volgen is. Om die reden is het van belang dat onderwijsinstellingen open zijn. Het heeft daarom de hoogste prioriteit om fysiek onderwijs open te houden in de vier scenario's van de lange-termijn strategie, alleen in het geval van een volledige lock-down en er sprake is van een virus(variant) waarbij de populatie in de onderwijsinstellingen direct gevaar loopt, kan sprake zijn van een (gedeeltelijke) sluiting van de instelling. Mocht zich een dergelijke situatie voordoen, dan zal het kabinet spoedwetgeving opstellen. Gelet op het voorgaande komt deze grondslag te vervallen.
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 artikel 58q, over onderwijsinstellingen, wordt voorgesteld dit artikel te laten vervallen omdat het sluiten van de kinderopvang schadelijke gevolgen heeft voor kinderen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de cognitieve en mentale ontwikkeling van kinderen. Verder worden de schadelijke gevolgen voor de economie en maatschappij, zowel op de korte als de lange termijn, zwaar gewogen. In dat licht is het, net als voor het onderwijs, ook voor de kinderopvang van belang om deze zolang mogelijk open te houden en dus alleen bij een volledige lockdown en als er sprake is van een virusvariant waarbij ook de kinderopvang direct gevaar loopt over te kunnen gaan tot (gedeeltelijke) sluiting. Mocht zich een dergelijke situatie voordoen, dan zal het kabinet spoedwetgeving opstellen. Het is in alle situaties van belang om funderend onderwijs en kinderopvang zoveel mogelijk gelijk te trekken.

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

Op grond van de artikelen over de ctb's kunnen bij ministeriële regeling als bedoeld in hoofdstuk Va, paragraaf 2, Wpg regels gesteld worden over het beschikken over een coronatoegangsbewijs bij toegang tot activiteiten of voorzieningen die betrekking hebben op cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca, sport, niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Ten behoeve van de ctb's is in de Wpg geregeld aan welke voorwaarden de regels over ctb's dienen te voldoen, op welke wijze testen verstrekt worden, het stellen van eisen aan de test, vaccinatie of het herstel om als bewijs te kunnen worden gebruikt, het elektronisch of schriftelijk tonen van het ctb, ontheffing of vrijstelling van het gebruik van de applicatie en de toepasselijkheid van bepalingen over de geneeskundige behandelingsovereenkomst bij uitvoering van een test. Het uitgangspunt van de inzet van het ctb is vanaf aanvang geweest het bieden van de mogelijkheid om de samenleving eerder te heropenen en langer open te houden. Hoewel het onzekere verloop van de epidemie en de mogelijkheid van

[31] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1818 (Bijlage bij OMT 144 deel 1: Beleid m.b.t. meldingsplicht BCO in transitieperiode).

een nieuwe variant maakt dat een gericht wettelijk instrument voor de inzet van een ctb noodzakelijk en proportioneel kan zijn om paraat te hebben op het moment dat de epidemiologische situatie daarom vraagt, kiest het kabinet er mede gelet op het gevoelen van de Tweede Kamer en de door de Eerste Kamer aangenomen motie-De Boer[32] voor om de wettelijke grondslag voor het ctb voor dit moment te laten vervallen. In de brief over de langetermijnaanpak van covid-19 van 1 april 2022 is uiteengezet dat het kabinet met verschillende maatschappelijke sectoren gesprekken voert over de inzet van mogelijke maatregelen, die door de sectoren zelf nodig worden geacht in geval de epidemie weer opleeft.[33] Daarbij is ook de mogelijke inzet van ctb's een onderwerp van gesprek. Mocht uit deze gesprekken naar voren komen dat sectoren hechten aan het instrument omdat ze er aan hechten (wanneer noodzakelijk) het ctb in te kunnen zetten om deze sectoren veilig en verantwoord langer open te houden dan zonder de inzet van het ctb mogelijk zou zijn, dan acht het kabinet het wenselijk dat de wetgever ter ondersteuning van deze sectoren en hun plannen specifiek voor dit instrument een nieuwe juridische grondslag overweegt. Daarom zal paragraaf 3a van hoofdstuk Va Wpg in zijn geheel komen te vervallen. Tegen die achtergrond zal ook worden bevorderd dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen[34] wordt ingetrokken, omdat dit wetsvoorstel ziet op wijziging van hoofdzakelijk die paragraaf.

Overige, sectorale wetten

Arbeidsomstandighedenwet (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 Nederlandse Arbeidsinspectie) 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 Arbobesluit, 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.

Gelet op de gewijzigde kabinetsdoelen, gericht op het zoveel mogelijk openhouden van sectoren, blijft dit artikel behouden. Hoewel het nog niet nodig is geweest om van artikel 1.57e van de Wet kinderopvang gebruik te maken, neemt het belang ervan toe met het vervallen van de artikelen 58q en 58r Wpg. Zonder deze wettelijke grondslagen om scholen en kinderopvang geheel of gedeeltelijk te kunnen sluiten, is het des te meer van belang dat er voldoende mogelijkheden zijn om de continuïteit van de kinderopvang te waarborgen in een scenario waarin er veel personeelsuitval door nieuwe besmettingen ontstaat. Door artikel 1.57e van de Wet kinderopvang nog niet te laten vervallen, blijft het mogelijk om de kwaliteitseisen voor kinderopvang tijdelijk te versoepelen, als dit noodzakelijk is om kinderopvang aan te kunnen blijven bieden.

Overige bepalingen

[32] Kamerstukken II, 2021/22, 35979, G.
[33] Brief van 1 april 2022 inzake de langetermijnaanpak covid-19. Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1834.

[34] Kamerstukken II 2021/22, 35971, nr. 2.

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 (artikelen 64a, 65a, 68bis en 68ka Wpg). Artikel 68bis, derde lid, Wpg bevat één strafbaarstelling die specifiek ziet op het ctb. Dit lid kan daarom wetstechnisch probleemloos vervallen in het verlengde van het vervallen van ctb-artikel 58ra, tiende lid, Wpg.

2.2.3. Conclusie

Verscherping van maatregelen kan niet worden uitgesloten gelet op de onvoorspelbare situatie die de epidemie of de directe dreiging daarvan met zich brengt. In de scenario's drie en vier kunnen verplichtende maatregelen noodzakelijk zijn. Indien een van deze scenario's zich voordoet in de periode vanaf 1 juni tot 1 september 2022, dan kunnen maatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn. Daarvoor dient een deel van de bepalingen van de Twm te worden behouden om een eerste opleving van het virus te kunnen bestrijden. Bij instandhouding van bepalingen van de Twm blijft indien de epidemiologische situatie daartoe onverhoopt noodzaakt, snel ingrijpen mogelijk. Het behouden van bepalingen van de Twm betekent niet dat op grond van de vanaf 1 juni 2022 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). 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. Caribisch Nederland

Op grond van de Twm zijn er voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba 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 reactie op de consultatie hebben de openbare lichamen Bonaire en Saba aangegeven dat de grondslagen ten aanzien van openstelling van onderwijsinstellingen, kinderdagverblijven en personenvervoer zouden kunnen komen te vervallen. Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft aangegeven dat het juist ook deze bepalingen tijdens een uitbraak op het eiland eerder succesvol heeft ingezet en dus ook wenst te behouden. Gezien de huidige epidemiologische situatie en de grote maatschappelijke impact die deze maatregelen hebben gaat Sint Eustatius akkoord met het

laten vervallen van deze grondslagen. Bonaire en Sint Eustatius hebben ten slotte aangegeven de maatregelen ten aanzien van groepvorming graag te behouden, maar gezien de maatregelen die zij treffen ten aanzien van het beperken van contact ondervangen kunnen worden met andere grondslagen stemmen zij in met het laten vervallen van deze grondslag.

Gelet op de grote negatieve maatschappelijke gevolgen die voortvloeien uit het sluiten van kinderopvang en het onderwijs en de herziene kabinetsdoelstellingen die mede zien op het zo ver mogelijk beperken van de maatschappelijke en economische impact bij het treffen van eventuele juridische maatregelen is het passend om de grondslagen in de Twm ten aanzien van deze sectoren te laten vervallen. Verspreiding van het virus kan worden geremd met de inzet van andere maatregelen, die minder grote impact hebben op de ontwikkeling van jongeren en daarmee minder grote maatschappelijke impact hebben. Om die reden kiest het kabinet ervoor om deze bepalingen met de zesde verlenging de Twm te laten vervallen.

4. Advies Afdeling advisering van de Raad van State

Artikel 58t Wpg bepaalt dat de Afdeling wordt gehoord over de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg geldende maatregelen, voorafgaand aan het besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, Twm. Deze maatregelen zijn opgenomen in:

- de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19;
- de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire;
- de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Sint Eustatius;
- de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Saba;
- Besluit aanwijzing gebieden negatieve testverplichtingen Saba;
- Besluit aanwijzing gebieden negatieve testverplichtingen Sint Eustatius.

In het kader van de adviesaanvraag ontvangt de Afdeling tevens het ontwerpbesluit. De adviesaanvraag is gedaan op 11 april 2022 en de Afdeling heeft op 20 april 2022 advies uitgebracht.

De Afdeling heeft begrip voor het voorstel tot verlenging van de Twm, mits concreet zicht wordt geboden op een permanente wettelijke voorziening op de korte termijn. Daarbij merkt de Afdeling op dat een integrale herziening van de Wet publieke gezondheid (met inbegrip van de noodzakelijke bestuurlijke hervormingen) niet kan worden afgewacht. Daarvoor is meer tijd nodig. Om te voorkomen dat de Twm nog vele malen moet worden verlengd acht de Afdeling het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk wordt voorzien in een permanente wet, die een structurele grondslag moet bieden voor beperkende maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van een pandemie. De Afdeling geeft in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden. De Afdeling wijst er verder op dat het zonder meer laten vervallen van de Twm op aanzienlijke bezwaren stuit. De mogelijke gevolgen van een situatie waarin zich een ongunstig scenario voltrekt zijn volgens de Afdeling, zoals de ervaring heeft geleerd, verstrekkend. De regering heeft er volgens de Afdeling terecht op gewezen, dat als de volksgezondheid in een dergelijk scenario ernstig wordt bedreigd, er in het geval de Twm zou zijn weggevallen gedurende weken of zelfs maanden geen wettelijke grondslag voorhanden kan zijn om acuut de noodzakelijke juridische maatregelen te nemen. De kans dat de wetgever dan vanwege het ontbreken van die wettelijke grondslag opnieuw te laat ingrijpt, is, zo geeft de Afdeling aan, aanzienlijk. De Afdeling acht dat risico gelet op de potentieel ernstige gevolgen ervan onverantwoord.

De Afdeling heeft zich in het advies uitgesproken over de zesde verlenging, mede in het licht van de opties voor een wettelijke grondslag voor verplichtende maatregelen, zoals opgenomen in de brief van 31 maart 2022, waaronder de optie voor een overbruggingswet. Het idee van een overbruggingswet ziet erop bepalingen uit het tijdelijke hoofdstuk Va Wpg structureler in de Wpg op te nemen, uitsluitend ten behoeve van de covid-19-epidemie. Met die optie komen er voor dit doel wettelijke grondslagen voor een overbruggingsperiode om maatregelen te kunnen treffen.[35]

[35] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nr. 1824.

Deze periode betreft de periode tot het moment dat de Wpg is herzien voor toekomstige pandemieën of tot het moment dat gezien de ontwikkeling van het virus het niet langer noodzakelijk en proportioneel is om specifieke bevoegdheidsgrondslagen voor die bestrijding te behouden. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2.1 van deze toelichting heeft de Tweede Kamer de motie-Tielen[36] aanvaard. Hierin wordt de regering onder meer verzocht om de Kamer met spoed de uitwerking voor de overbruggingswet te doen toekomen in een hoofdlijnenbrief en die wet zo snel mogelijk, doch uiterlijk vóór 1 september 2022, aan de Kamer te zenden. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer, bij gelegenheid waarvan die motie is ingediend, is ook opnieuw, onder meer door de leden Kuiken (PvdA) en Westerveld (GroenLinks), aandacht gevraagd voor het voortmaken met de genoemde herziening van de Wpg.[37] Omdat de integrale herziening van de Wpg niet kan worden afgewacht geeft de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden. Gelet op de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan moet het, zo geeft de Afdeling aan, mogelijk zijn deze op korte termijn voor te bereiden. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel kan, zo adviseert de Afdeling, naast de ervaringen die met de Twm in de afgelopen periode zijn opgedaan, inspiratie worden geput uit de bestaande noodwetgeving. Deze wetten kennen in veel gevallen een systematiek waarbij in de wet de noodzakelijke grondslagen voor ingrijpen in de vrijheden van burgers zijn opgenomen. In het kader van een dergelijke wet zullen – net als bij de Twm het geval is geweest – de verschillende grondrechtelijke belangen van burgers zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. De Afdeling geeft voorts aan dat de permanente wet een eerste tranche kan zijn in de voorgenomen brede herziening van het (staats)nood- en crisisrecht.[38]

Gelet op het hiervoor aangehaalde wetgevingsoverleg van met de Tweede Kamer en gehoord het advies van de Afdeling zal de regering een eerste tranche voorbereiden van de pandemisch parate herziening van de Wpg als vervolg op de Twm. Het kabinet zal voor deze eerste fase van de Wpg - zoals de Afdeling aanbeveelt - inspiratie putten uit de ervaringen met de Twm en de bestaande noodwetgeving. Deze wijziging van de Wpg is ingegeven door de pandemische paraatheid. Voor de algehele modernisering van het staatsnoodrecht is een integrale visie op die modernisering van belang.

Vanzelfsprekend hecht het kabinet bij de totstandbrenging van de eerste tranche van de herziene Wpg sterk aan het met de Staten-Generaal vinden van een juiste balans van een slagvaardige aanpak van een crisis, het procedureel en inhoudelijk waarborgen van grondrechten, ook bij eventuele noodzakelijke beperkingen daarvan en de betrokkenheid van de beide Kamers. Daarbij zal acht worden geslagen op de opgedane ervaringen, het staatsnoodrecht, het eerdere advies van de Afdeling daaromtrent en de in dit advies van de Afdeling gemaakte adviesopmerkingen over de inhoud van het wetsvoorstel.

De Afdeling vraagt ook zicht te geven op de planning van deze wijziging van de Wpg. Conform de motie-Tielen streeft de regering ernaar het wetsvoorstel vóór 1 september 2022 in te dienen. Daaraan voorafgaand, in de eerste helft van mei 2022, zal de gevraagde hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer worden verzonden. In die brief zal nader worden ingegaan op de inhoud van deze eerste tranche van de Wpg en op de planning daarvoor.

5. Inwerkingtreding en verlengingsduur

Met dit koninklijk besluit wordt de vervaldatum van een deel van de bepalingen van de Twm en

[36] Kamerstukken II 2021/22, 36042, nr. 11.
[37] Verslag OSV 44 (2021-2022) van 11 april 2022.
[38] De Afdeling heeft eerder geadviseerd prioriteit te geven aan een wettelijk kader met het oog op de effectieve bestrijding van een eventuele volgende grootschalige infectieziekte-uitbraak, als eerste tranche van een brede herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht, ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 65.

onderdelen daarvan vastgesteld op 1 september 2022. De in het enig artikel van het onderhavige besluit uitgezonderde bepalingen vervallen met ingang van 1 juni 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,

Ernst Kuipers