

WIJ **W**ILLEM **A**LEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Tijdelijk besluit veilige afstand in verband met het vaststellen van de veilige afstand op nul meter

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens Onze Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van vul in datum voordracht, kenmerk vul in kenmerk van de voordracht;

Gelet op artikel 58f, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van vul in datum advies RvS, no. vul in nummer advies RvS);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens Onze Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van (vul in datum nader rapport, vul in kenmerk nader rapport);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In artikel 1 van het Tijdelijk besluit veilige afstand wordt “anderhalve” vervangen door “nul”.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 25 september 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Met dit besluit wordt de veilige afstand, bedoeld in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (Wpg), vastgesteld op nul meter (nihil). Daarmee geldt op grond van artikel 58f Wpg dat iedereen die zich buiten een woning ophoudt geen afstand meer heeft te houden tot andere personen. Dit besluit is ook van toepassing in Caribisch Nederland. Dit besluit treedt in werking met ingang van 25 september 2021.

Artikel 58f, zesde lid, Wpg schrijft voor om de vastgestelde veilige afstand te verkleinen of op nihil te stellen, indien dit naar het oordeel van de ministers (van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk) kan gelet op het doel van de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan.

Het oordeel is dat het vaststellen van de veilige afstand op nihil mogelijk is. Dit oordeel wordt, wat betreft de huidige epidemiologische situatie, gebaseerd op de reactie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) van 13 september 2021 op dit voorgenomen besluit en het advies van 13 september 2021 naar aanleiding van de 126^e bijeenkomst van het Outbreak Management Team (OMT).

Een ontwerp van dit besluit tot wijziging van de veilige afstand dient ter advisering te worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit is mogelijk vanaf een week nadat het ontwerpbesluit is overgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Een eerder ontwerp is op 13 juli 2021 voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Beoogd werd om hiermee te voorzien in het vaststellen van de veilige afstand op nihil vanaf medio augustus 2021. Op het moment van het in procedure brengen van het ontwerpbesluit kon de destijds geldende epidemiologische situatie het besluit nog onvoldoende dragen. Om die reden is besloten het eerder voorgedragen ontwerp niet voor bekrachtiging aan te bieden. Indachtig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit eerdere ontwerp is de procedure van voorhang en advisering voor dit besluit zo kort mogelijk voor de voorziene inwerkingtreding gestart. Hiermee kunnen dit besluit en de toelichting ervan bij de voorhang en advisering worden beoordeeld aan de hand van actuele (epidemiologische) omstandigheden.

Hierna gaat de regering in op het voorstel, de redenen om de veilige afstand op nihil te stellen en op het advies van het OMT die daarop betrekking heeft, alsmede de reactie van het RIVM op dit voorgenomen besluit. Vervolgens worden de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze keuze toegelicht. Ten slotte wordt ingegaan op de betrokkenheid van het parlement bij dit besluit en de inwerkingtreding van dit besluit.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Het voornemen voor het in de loop van september 2021 loslaten van deze maatregel, indien dat epidemiologisch verantwoord is, is gecommuniceerd aan de Tweede Kamer op 13 augustus 2021 en 3 september 2021.¹

¹ Kamerstukken II 2020/21, 25295 nr. 1396; Kamerstukken II 2021/21, 25295 nr. 1418.

In het advies van 11 augustus 2021 naar aanleiding van de 123^e en 124^e bijeenkomst van het OMT was aangegeven dat pas wanneer iedereen de mogelijkheid heeft volledig gevaccineerd te zijn, en er een minimale follow-upperiode van twee weken in acht is genomen, versoepelingen overwogen kunnen worden. Dat was naar verwachting vanaf 19 september 2021. Dit moment is inmiddels bereikt.

Het OMT wees in zijn advies van 11 augustus 2021 op de onzekerheden omtrent de situatie medio september 2021. De circulatie van SARS-CoV-2 in Nederland zou beïnvloed kunnen worden door terugkomst van besmette vakantiegangers, het tijdstip waarop het seizoenseffect ten nadele keert en de mate van (lokale en sociaalgeografische) clustering van niet-immune personen. Het OMT adviseerde dat het loslaten van de anderhalve meter afstand gepaard dient te gaan met het overeind houden van de bronmaatregelen en een aantal collectieve maatregelen. Bronmaatregelen betreffen bijvoorbeeld het in isolatie of quarantaine gaan. Collectieve maatregelen betreffen bijvoorbeeld het treffen van hygiënemaatregelen en ventilatiemaatregelen.

Gelet op de huidige epidemiologische omstandigheden, in combinatie met een brede inzet van de coronatoegangsbewijzen bij risicovolle settings en het stapsgewijs openstellen van de samenleving als mitigerende maatregelen, kan de anderhalvemeterafstandsnorm worden losgelaten. Dit blijkt uit het advies van het OMT van 13 september 2021. Het RIVM volgt in zijn reactie op dit voorgenomen besluit hetgeen het OMT voorstelt in het advies naar aanleiding van zijn 126^e bijeenkomst ten aanzien van de anderhalvemeterafstandsnorm. Het OMT-advies ten aanzien van het scenario zonder de anderhalvemeterafstandsnorm en de reactie van het RIVM worden met dit besluit overgenomen door de veilige afstand, bedoeld in artikel 58f Wpg, vast te stellen op nul meter.

De kaders voor het loslaten van de anderhalve meter afstand zijn de volgende pijlers:

- een acceptabele belastbaarheid van de zorg – ziekenhuizen moeten kwalitatief goede zorg kunnen leveren aan zowel covid-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg;
- het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving;
- het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus.

Bij het nemen of afschalen van maatregelen wordt ook het sociaal-maatschappelijk perspectief betrokken dat is gericht op beperken van economische en maatschappelijke schade op korte termijn, aandacht voor structurele maatschappelijke en economische schade en voorkomen dat de lasten onevenredig neerslaan bij bepaalde groepen.

Het OMT adviseert op basis van de eerstgenoemde drie pijlers. De sociaal-maatschappelijke reflectie biedt een beeld ten behoeve van het sociaal-maatschappelijk perspectief.

Hierna wordt eerst de huidige epidemiologische situatie geschetst (par. 2.2), het OMT-advies over het loslaten van de anderhalvemeterafstandsnorm (par. 2.3) en de reactie van het RIVM op dit voorgenomen besluit dat aansluit op dit OMT-advies (par. 2.4). Vervolgens wordt ingegaan op het sociaal-maatschappelijk perspectief (par. 2.5) en de gevolgen die de regering trekt uit deze adviezen (par. 2.6).

2.2 Huidige epidemiologische omstandigheden

Advies naar aanleiding van het 126^e OMT

De huidige epidemiologische omstandigheden, zoals die in het advies naar aanleiding van het 126^e OMT worden beschreven, zijn als volgt.

Het aantal meldingen van met SARS-CoV-2 positief geteste personen is redelijk stabiel in de zeven kalenderdagen voorafgaand aan het OMT-advies, in vergelijking met de zeven dagen ervoor. In die zeven kalenderdagen voorafgaand aan het OMT-advies werden landelijk 102 personen per 100.000 inwoners positief getest voor SARS-CoV-2, vergeleken met 104 per 100.000 inwoners in de week daarvoor. Er was een variatie tussen de regio's van 64 tot 159 positief geteste personen per 100.000 inwoners. Het patroon van het aantal meldingen naar leeftijd is verschoven naar de jongere leeftijdsgroepen. Het hoogste aantal meldingen werd in de afgelopen zeven dagen gevonden in de leeftijdsgroep tien- tot en met veertienjarigen, zowel in absolute aantallen als aantallen per 100.000 inwoners. Het aantal positieve testen varieerde van 30 tot 67 per 100.000 in de leeftijdsgroepen vanaf 60 jaar tot 137 tot 222 per 100.000 in de leeftijdsgroepen tussen 5 en 29 jaar.

De instroom en bezetting op verpleegafdelingen in het ziekenhuis is ook redelijk stabiel. Het aantal opnames in de kalenderweek 30 augustus tot en met 5 september 2021 was 403, waarvan 94 intensivere- (IC-)opnames. Op 9 september 2021 bedroeg de ziekenhuisbezetting 443 verpleegbedden en 214 IC-bedden.

De opkomst voor de eerste vaccinatie bedroeg op 5 september 2021 85,4% voor de volwassen bevolking. 77,1% had de volledige vaccinatieserie afgerond, op basis van de landelijke registratie. Van de twaalf- tot en met zeventienjarigen had 52% minimaal één vaccinatie ontvangen en had 39% de volledige vaccinatieserie afgerond. Er is een hoge vaccineffectiviteit te zien tegen zowel ziekenhuisopname (95%) als noodzaak tot IC-opname (97%).

Het huidig epidemiologisch beeld laat dus zien dat er weinig verandering is. Het aantal positief geteste personen was stabiel, evenals het aantal in het ziekenhuis en op de IC opgenomen personen met covid-19. Het overgrote merendeel van de positief geteste en opgenomen covid-19-patiënten was ongevaccineerd.

Caribisch Nederland

Het OMT is niet specifiek ingegaan op de epidemiologische omstandigheden in Caribisch Nederland. De gegevens per 14 september 2021 hierover bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport laten het volgende beeld zien.

Een huidige uitbraak in Bonaire valt te relateren aan vijf clusters: vier clusters op scholen en één cluster binnen een voetbalteam dat voor een toernooi naar de Dominicaanse Republiek was afgereisd. Op Bonaire is het aantal besmettingen recent fors gestegen. De uitbraak heeft geresulteerd in twee IC-opnames, waarvan een persoon inmiddels is overgeplaatst naar een algemene afdeling. Er is momenteel geen sprake van andere ziekenhuisopnames. De twee IC-opnames betrof ongevaccineerde volwassenen.

Op Sint Eustatius en Saba zijn sinds het begin van de epidemie respectievelijk vierentwintig en elf personen positief getest. Op dit moment is er één actieve casus op Sint Eustatius en geen op Saba. De afgelopen maanden zijn er een aantal mensen

positief getest op de twee eilanden. Dit betrof mensen die tijdens of aan het einde van hun quarantaineperiode na inreizen positief testen. Er vindt (nagenoeg) geen overdracht op de eilanden zelf plaats.

Het aantal ziekenhuisopnames in Caribisch Nederland bedraagt op dit moment twee. Beide patiënten liggen in het ziekenhuis van Bonaire. Gezien de geringe ziekenhuiscapaciteit is het ook mogelijk om patiënten uit te zenden naar andere landen binnen het Koninkrijk. Vanuit Bonaire gebeurt dit naar Aruba en Curaçao, en indien nodig ook naar Colombia. Vanuit Saba en Sint Eustatius gebeurt dit naar Sint Maarten.

In het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn er ruim 417.500 vaccins toegediend aan de inwoners van de eilanden. Momenteel worden alle inwoners van 12 jaar en ouder gevaccineerd. Van de totale bevolking op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is respectievelijk 61%, 42% en 79% volledig gevaccineerd. Van de volwassen bevolking betreft dit 73%, 55% en 93%.

2.3 Advies naar aanleiding van het 126^e OMT over de anderhalvemeterafstandsnorm

Het OMT heeft bij loslaten van maatregelen drie scenario's geschetst, waarbij rekening is gehouden met de in paragraaf 2.1 eerste drie opgesomde pijlers van het beleid ter bestrijding van de pandemie. Deze drie scenario's zijn:

1. het vasthouden aan de veilige anderhalvemeterafstandsnorm en de beperkte inzet van coronatoegangsbewijzen, de facto: het continueren van de status quo;
2. het vasthouden aan de veilige anderhalvemeterafstandsnorm én de brede inzet van coronatoegangsbewijzen gecombineerd met enkele versoepelingen;
3. het opheffen van de veilige anderhalvemeterafstandsnorm én de brede inzet coronatoegangsbewijzen gecombineerd met versoepelingen die volgen uit het opgeven van de veilige afstandsmaat van anderhalvemeterafstandsnorm.

Het uitgangspunt voor alle scenario's is het handhaven van de basismaatregelen met betrekking tot de bron (het testen bij klachten, isoleren bij vastgestelde infectie, in quarantaine bij een infectie van contacten), de collectieve maatregelen met betrekking tot hygiëne en ventilatie, en de huidige aanvullende adviezen voor reizigers.

De risico's voor opleving van de epidemie verschillen. Scenario's 1 en 2 zijn volgens het OMT de meest veilige keuzes (de laagste risico's op bijvoorbeeld een forse toename van de zorgbelasting). Scenario 2 geeft de meeste zekerheid dat een opleving van het virus beperkt blijft, maar bij deze twee scenario's resteren aanzienlijke beperkingen. Scenario 3 biedt minder zekerheden en kan tot een aanzienlijke opleving van het virus leiden in de komende winter. Volgens het OMT kan dit risico naar verwachting alleen worden beperkt door een brede inzet van het coronatoegangsbewijzen in risicovolle settings. Het OMT wijst erop dat hierbij rekening moet worden gehouden met het terugdraaien van versoepelingen (al dan niet regionaal of in specifieke gemeentes) als de druk op de zorg toeneemt en te hoog dreigt te worden.

Het OMT heeft in de huidige fase van de epidemie de voorkeur voor scenario 3 waarbij de anderhalvemeterafstandsnorm als verplichte maatregel wordt opgeheven, maar als advies blijft, en waarbij er een brede inzet is van coronatoegangsbewijzen in risicovolle settings. Het gaat hier om settings waarbij personen dicht op elkaar, oftewel vrijwel binnen elkaars 'ademcirkel' verblijven.

De veilige afstand van anderhalve meter kan dus gelet op het advies naar aanleiding van de 126^e bijeenkomst van het OMT worden losgelaten, mits er sprake is van een brede inzet van coronatoegangsbewijzen in risicovolle situaties. De inzet van coronatoegangsbewijzen beperkt naar verwachting een mogelijk aanzienlijke opleving van het virus in de komende winter. Volgens het OMT leveren coronatoegangsbewijzen een belangrijke bijdrage aan het reduceren van het risico op besmetting tijdens evenementen. De kans dat een besmette persoon aanwezig is op een evenement kan echter niet helemaal worden weggenomen. Daarom benadrukt het OMT dat een goed werkend systeem rond coronatoegangsbewijzen en goede toegangscontroles en handhaving belangrijk is.

Ook adviseert het OMT om het thuiswerken voorlopig te handhaven waar mogelijk, en om versoepelingen niet in alle settings op hetzelfde moment door te voeren, maar stapsgewijs. Versoepelingen in de settings met het hoogste risico, zoals discotheken, nachthoreca, dance festivals binnen en meerdaagse of zeer massale evenementen dienen volgens het OMT nog ten minste een aantal weken uitgesteld te worden in afwachting van het verdere verloop van de epidemie. Uit de gegevens van clusters van begin juli 2021 is volgens het OMT gebleken dat het transmissierisico in deze locaties en op deze evenementen zeer groot kan zijn. Het OMT wijst daarbij op de gemiddelde vaccinatiegraad onder jongeren en jonge volwassenen, de doelgroep van veel nachthoreca en massale evenementen, helaas nog lager is dan gewenst en dan de gemiddelde vaccinatiegraad onder volwassenen in Nederland.

2.4 Reactie van het RIVM

Conform artikel 58f, tweede lid, Wpg is het RIVM gehoord over de wijziging van de vaststelling van de veilige afstand. Het RIVM volgt in zijn reactie van 13 september 2021 op dit voorgenomen besluit hetgeen het OMT in het advies naar aanleiding van zijn 126^e bijeenkomst ten aanzien van de anderhalvemeterafstandsnorm voorstelt.

2.5 Sociaal-maatschappelijk perspectief

Hierna worden achtereenvolgens het maatschappelijk beeld en de sociaal-maatschappelijke reflectie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) van 10 september 2021, en de sociaal-maatschappelijke en economische reflectie Financiën, EZK en SZW van 13 september 2021 besproken.

Maatschappelijk beeld en reflectie SCP

Het SCP geeft aan dat enkele sectoren, waaronder de culturele sector, de horeca en evenementenbranche hard zijn geraakt door de crisis en bijbehorende maatregelen. De vrijetijdsbesteding die deze gelegenheden bieden, zijn voor veel mensen belangrijke activiteiten die bijdragen aan ontplooiing, ontspanning, plezier en ontmoeting. Het loslaten van de anderhalve meter, de placering en bezoekersnormen zullen volgens het SCP naar verwachting positieve gevolgen hebben voor het welzijn van burgers en voor de sectoren die vooralsnog met beperkingen worden geconfronteerd. Zij refereren hierbij aan het onderzoek van de RIVM-gedragsunit dat laat zien dat afstand houden van anderen in de praktijk niet altijd kan worden gerealiseerd. Zes op de tien deelnemers van het onderzoek zegt dat het lukt om voldoende afstand te houden, vier op de tien lukt dat dus niet.²

² <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/naleven-gedragsregels>.

Er is daarentegen ook een groep mensen met een kwetsbare gezondheid voor wie vaccinatie niet mogelijk is of onvoldoende beschermend werkt en die soms tot zelfisolatie overgaan. Voor hen kan het loslaten van de anderhalve meter als toenemend gezondheidsrisico worden gezien en zelfisolatie toenemen waardoor zij verder verwijderd raken van deelname aan de samenleving. Het SCP adviseert rekening te houden met deze groep mensen. Het SCP benadrukt dat er een overlap is in kenmerken van de groepen die kwetsbaar zijn gebleken voor sociaaleconomische gevolgen van de crisis en de groepen met een lage bereidheid voor vaccinatie en die dus een negatieve test nodig hebben voor een coronatoegangsbewijs. Mogelijk risico is dat deze groep zich (verder) benadeeld gaat voelen, dat onvrede toeneemt en de tegenstelling tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden wordt verscherpt. Het is volgens het SCP te verwachten dat de mensen die het hardst zijn geraakt door de crisis in de afgelopen anderhalve jaar, hiervan in het najaar nog niet of onvoldoende zijn hersteld. Verdere negatieve gevolgen en ervaringen komen daar dus bovenop en kunnen ook invloed hebben op het draagvlak voor beleid vanuit deze groep.

Heldere en transparante communicatie en toegankelijke informatievoorziening is volgens het SCP belangrijk voor draagvlak in de samenleving, vertrouwen in instituties en het bereiken van zowel kwetsbare groepen als de mensen die niet gevaccineerd zijn. Het loslaten van de anderhalvemeterafstandsregel en tegelijkertijd een dringende oproep tot vaccinatie vanwege de mogelijke risico's voor de volksgezondheid en de beschikbare zorg kan tegenstrijdig aanvoelen. Het SCP beveelt aan in de communicatie voldoende aandacht te besteden aan de betekenis van de gedeelde (en eigen) verantwoordelijkheid van mensen voor hun gezondheid en die van anderen. Zonder dat is het loslaten van de anderhalve meter lastig uitlegbaar.

Deze meer fundamentele boodschap over het communiceren over de gedeelde verantwoordelijkheid van de hele samenleving wordt volgens het SCP ook bevestigd door onderzoek van de RIVM-gedragsunit, waarin naar voren komt dat het voor ongeveer de helft van de mensen onlogisch of moeilijk te begrijpen valt waarom sommige gedragsregels in de ene situatie wel gelden en in de andere niet.³ Ook het vertrouwen in de Nederlandse aanpak is sterk gedaald. Het is belangrijk zicht te houden op draagvlak in de samenleving voor verschillende (mogelijke) maatregelen, en de sociale impact van de crisis op dat draagvlak.

Het SCP wijst erop dat het coronabeleid niet de enige verklarende factor is voor afnemend vertrouwen in de politiek en draagvlak voor beleid. Al voor de zomer constateerde het SCP dat ook de nasleep van de Toeslagenaffaire, discussies over de Nederlandse bestuurscultuur na de verkiezing van de nieuwe Tweede Kamer en opvattingen over het trage formatieproces daarvoor zwaarwegende verklaringen zijn. De uitlegbaarheid van besluitvorming, en in dit geval het continueren dan wel loslaten van de anderhalve meter en de inzet van coronatoegangsbewijzen, is van groot belang voor zowel het draagvlak voor beleid als het politieke vertrouwen in de samenleving.

Tot slot adviseert het SCP om de zeggenschap en verantwoordelijkheid over het leven weer meer te verleggen richting de samenleving en zo de balans terug te brengen in de rolverdeling tussen overheid, bedrijven en burgers. Zij benadrukken dat veel burgers en bedrijven hebben laten zien dat zij bereidwillig en daadkrachtig zijn om oplossingen te bedenken en te organiseren voor maatschappelijke problemen. Volgens het SCP moet

³ <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/communicatie-en-vertrouwen>.

vertrouwen gegeven worden dat zij kunnen bijdragen aan het open houden en herstellen van onze samenleving.

Sociaal-maatschappelijke en economische reflectie Financiën, EZK en SZW (Trojka)

Volgens de sociaal-maatschappelijke en economische reflectie van de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Klimaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het opzetten van een breed coronatoegangsbevisenbeleid een kans om de samenleving te openen. Tegelijkertijd geven zij aan dat dit ook een ingrijpende maatregel is, die kosten met zich meebrengt. Daarom is het goed dat het principe van een open samenleving daartegenover staat. Wel is het van belang dat de inzet van het systeem met coronatoegangsbevisen niet langer wordt voortgezet dan noodzakelijk.

De Trojka benadrukt dat er aanzienlijke baten van het loslaten van de anderhalve meter zijn. Wel is het vanuit het sociaal-maatschappelijk en economische perspectief wenselijk om rekening te houden met de uiteenlopende wensen van burgers op dit punt. Daarom adviseren zij om in de communicatie aandacht te besteden aan diegene die volledige heropening spannend vinden.

Daarnaast geeft de Trojka aan dat vanuit het sociaal-maatschappelijk en economische perspectief er veel aan gelegen is om ook andere beperkende maatregelen los te laten wanneer de epidemiologische situatie dat toelaat. In het bijzonder maatregelen die jongvolwassenen treffen, zoals het maximum van vijftenzeventig personen in het onderwijs en de beperkingen voor de nachthoreca en evenementen. Nu anderhalf jaar solidariteit van hen is gevraagd, zou het volgens de Trojka wrang zijn dat juist op plekken die voor hen van belang zijn als laatste nog beperkingen gelden. Vanuit het sociaal-maatschappelijk en economische perspectief is het daarom zeer wenselijk om ook de nachthoreca zo snel als mogelijk te openen met een coronatoegangsbevisen-regime. Naast de economische belangen vervult de nachthoreca een sociale functie in het leven om mensen te ontmoeten en vrije tijd te besteden, met name voor jongeren, waarvan de mentale gezondheid is verslechterd, is dit belangrijk.

Tot slot brengen zij naar voren dat een brede opzet van het coronatoegangsbevisenbeleid ingrijpend is en significante kosten met zich meebrengt. Dit kan tot economische fricties leiden. Deze kosten wegen op tegen de baten van een open samenleving, tegelijk is tijdelijkheid van deze maatregel van groot belang. Zij geven daarbij aan dat dit systeem ook extra kosten voor ondernemers met zich meebrengt. Hierbij kan gedacht worden aan extra kosten in verband met het inzetten van extra personeel of omzetverlies doordat consumenten of bezoekers wegblijven. Wel is aannemelijk dat de economische kosten van coronatoegangsbevisenbeleid kleiner zijn dan die van de huidige anderhalvemeternorm.

2.6 Gevolgtrekking adviezen door de regering

De veilige afstand van anderhalve meter was ingegeven door de constatering dat virusdeeltjes die verspreid worden door bijvoorbeeld niezen of hoesten zelden verder komen dan anderhalve meter.⁴ Door afstand te houden kan het contact met een grotere hoeveelheid van het virus worden beperkt en wordt de kans op overdracht van het virus tussen personen verkleind. De veilige afstand van anderhalve meter is dan ook van groot belang om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn het aantal besmettelijke personen (incidentie), de kans op overdracht

⁴ Stb. 2020, 474.

van het virus aan anderen (wordt mede beïnvloed door varianten van het virus) en de gevolgen van overdracht van het virus voor degene op wie het wordt overgedragen (beschermingsgraad). De veilige afstand van anderhalve meter maakte daarom al in een vroeg stadium onderdeel uit van de basismaatregelen.

Aangezien de anderhalvemeterafstandsnorm zeer ingrijpend is in de persoonlijke levenssfeer en bewegingsvrijheid van burgers is het afschalen van deze maatregel aangewezen wanneer dit mogelijk is. Dat is wettelijk verankerd in artikel 58f, zesde lid, Wpg. Er is hierbij geen mogelijkheid om te differentiëren tussen het Europees deel van Nederland en Caribisch Nederland.

Door de hoge immuniteit is een groot deel van de Nederlandse bevolking goed beschermd tegen (ernstige) ziekte door covid-19. Hierdoor is de verwachte totale resterende druk op de zorg door covid-19 in Nederland nu relatief beperkt ten opzichte van voorheen.

Het vaststellen van de veilige afstand op nul meter kan leiden tot een toename in infecties. Hierbij kunnen, gelet op het beeld over ziekenhuisopnames die zijn genoemd in paragraaf 2.2, met name personen die niet (volledig) zijn gevaccineerd gezondheidsrisico's oplopen.

Het advies naar aanleiding van het 126^e OMT wijst daarom op het belang van randvoorwaarden om een aanzienlijke opleving van het virus te mitigeren. Deze randvoorwaarden betreffen in het bijzonder het behouden van de anderhalvemeternorm als advies en de brede inzet van coronatoegangsbewijzen.

De anderhalvemeternorm wordt een advies. Het van overheidswege communiceren van deze anderhalvemeternorm stimuleert het respecteren van de keuze van personen die deze afstand vrijwillig willen blijven aanhouden

De brede inzet van coronatoegangsbewijzen als mitigerende maatregel is overgenomen in de gelijktijdige vaststelling van de wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm) op 14 september 2021. Voor de motivering van de brede inzet hiervan vanwege het loslaten van de anderhalvemeterafstandsnorm kan worden verwezen naar de gelijktijdige vaststelling van de wijziging van de Trm op 14 september 2021. Hierin zijn ook andere delen van het OMT-advies overgenomen, waaronder het uitstellen van de versoepelingen waar de hoogste risico's zijn, zoals de nachthoreca. Die dienen dus nog gesloten te blijven. Voor de gevolgen voor Caribisch Nederland wordt verwezen naar paragraaf 5.

De regering merkt op dat het OMT in zijn advies heeft meegewogen dat mensen die negatief getest zijn, gevaccineerd zijn of ooit covid-19 hebben doorgemaakt, alsnog besmettelijk kunnen zijn voor anderen, ook al hebben ze zelf geen klachten. De risico's hierop zijn verkleind, onder andere door het verminderen van de geldigheidsduur van de coronatoegangsbewijzen (inhoudende een vaccinatiebewijs, herstel- of testbewijs) van 48 uur naar 24 uur.⁵ De regering zet in op monitoring, testen en traceren, en vaccineren om het risico op mogelijke oplevingen krachtig te bestrijden.

2.7 Resumerend

⁵ Stcrt. 2021, 35720.

Gelet op het voorgaande mag worden verwacht dat de pijlers van een acceptabele belasting van de zorg of het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving niet onder onaanvaardbare druk zullen komen te staan, zonder inachtneming van de anderhalve meter afstand, en in combinatie met de brede inzet van coronatoegangsbewijzen en het stapsgewijs openstellen van settings met het hoogste risico. De regering stelt daarom de veilige afstand als bedoeld in artikel 58f Wpg vast op nul meter.

3. Verhouding tot de Wpg en grond- en mensenrechten

3.1 Verhouding tot de Wpg

De veilige afstand

Uit artikel 58f Wpg vloeit voort dat eenieder die zich buiten de woning ophoudt, een veilige afstand moet bewaren tot andere personen. De grondslag voor het vaststellen van de veilige afstand, en daarmee ook het op nihil zetten daarvan, berust op het tweede lid van dat artikel.

De veilige afstand is bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op anderhalve meter. Dit is geregeld in het Tijdelijk besluit veilige afstand.⁶ In de Trm is nader uitgewerkt in welke gevallen de veiligheidsafstandsnorm niet van toepassing is. De wetgever heeft ervoor gekozen om het niet mogelijk te maken om de veilige afstand bij ministeriële regeling te wijzigen.⁷ De veilige afstand is namelijk een zo wezenlijk bestanddeel van het wetgevingscomplex dat bij overweging van een wijziging of nihilstelling van de veilige afstand, de route van een algemene maatregel van bestuur, waarover de Raad van State zal adviseren, bewandeld moet worden.

Uit artikel 58f, zesde lid, Wpg vloeit voort dat indien naar het oordeel van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk, gelet op het in artikel 58b, eerste lid, Wpg genoemde doel, de veilige afstand kan worden verkleind of op nihil kan worden gesteld, zo spoedig mogelijk een voordracht wordt gedaan voor een daartoe vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Het hiervoor genoemde lid is tot stand gekomen bij amendement van het lid Van der Graaf e.a.⁸ Uit de toelichting bij dit amendement blijkt dat wanneer de noodzakelijkheid van het treffen van de veilige afstand van, in dit geval, anderhalve meter verdwijnt of blijkt dat getroffen maatregelen niet dusdanig effectief zijn dat continuering gerechtvaardigd is, deze afstand dient te worden verkleind of op nihil te worden gesteld.

Geldende maatregelen

Bij het vervallen van de anderhalvemeterafstandsnorm zullen de meeste beperkingen die samenhangen met de veilige afstand van anderhalve meter in de Trm vervallen. Dit geldt voor de algemene voorwaarden voor openstelling van locaties, zoals het scheiden van stromen van publiek, de registratieplicht en de gezondheidscheck voor plekken waar geen gebruik gemaakt wordt van coronatoegangsbewijzen. Daarnaast vervallen de bezoekersnormen in geplaatste- en doorstroomsettings voor locaties en evenementen.

⁶ *Stb.* 2020, 474.

⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35526, nr. 4, p. 8.

⁸ *Kamerstukken II* 2020/21, 35526, nr. 39.

Ook vervalt de registratieverplichting en gezondheidscheck voor locaties voor sportbeoefening, kunst- en cultuurbeoefening en bij contactberoepen.

In de Trm blijven maatregelen bestaan, in het bijzonder:

- het treffen van hygiënemaatregelen in publieke plaatsen;
- de plicht tot het dragen van mondkapjes in het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig personenvervoer, en op luchthavens (na de security check).
- de gezondheidscheck bij aankomst van het publiek, en verzoek om registratie van gegevens ten behoeve van bron- en contactonderzoek;
- sluitingstijden voor de horeca en beperkingen evenementen (geen nachthoreca of ongeplaceteerde evenementen tussen 00:00 en 06:00);
- de brede inzet van coronatoegangsbewijzen (behoudens uitzonderingen) voor bezoekers vanaf 13 jaar bij openstelling van de horeca, het toestaan van evenementen inclusief sport (professionele sportwedstrijden en topcompetities), de reguliere exploitatie van locaties die vallen onder het evenementenbegrip en de vertoning van kunst- en cultuur.
- ventilatienormen voor horecalokaliteiten; en
- test- en quarantaineverplichtingen voor inreizigers.

Voor de toelichting van de maatregelen die vervallen en blijven bestaan kan worden verwezen naar de gelijktijdige vaststelling van de wijziging van de Trm op 14 september 2021.

3.2 Grond- en mensenrechten

Door het aanpassen van de veilige afstand van anderhalve meter naar nul meter worden grondrechtbeperkingen weggenomen. De norm dat iedereen die zich buiten een woning ophoudt, anderhalve meter afstand tot andere personen houdt, beperkt namelijk het recht op de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van vergadering en betoging en de bewegingsvrijheid. Deze beperking was noodzakelijk gezien de ernst van de epidemiologische situatie. Door voldoende afstand te houden, konden nieuwe besmettingen, ziekenhuis- en IC-opnames alsmede sterftegevallen worden voorkomen.

Zoals is beschreven in paragraaf 2, kan in de huidige epidemiologische situatie de juridisch afdwingbare anderhalvemeterafstandsnorm worden losgelaten bij een brede inzet van coronatoegangsbewijzen in risicovolle settings, oftewel settings waarbij personen dicht op elkaar, oftewel vrijwel binnen elkaars 'ademcirkel' verblijven. De anderhalvemeterafstandsnorm blijft wel gelden als adviesmaatregel.

Voor de overheid blijft er een positieve verplichting gelden om te waken voor de veiligheid en gezondheid van burgers. Het recht op leven dient te worden beschermd bij een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven van anderen. De overheid dient in te grijpen in gevaarlijke situaties waarbij de bescherming van het recht van leven en gezondheid in het geding zijn. Bovendien is er een grondwettelijk plicht tot het nemen van maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.⁹ De inzet van coronatoegangsbewijzen, en de andere geldende maatregelen, beschreven in paragraaf

⁹ Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet. Vgl.: artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

3.1, dragen bij aan de bescherming van de volksgezondheid. Het doel van de brede inzet van coronatoegangsbewijzen is immers het in risicovolle settings mitigeren van de verspreiding van het coronavirus onder aanwezigen.

4. Noodzakelijkheid en evenredigheid

Het advies naar aanleiding van het 126^e OMT vermeldt onomwonden dat er nog steeds sprake is van een epidemie. Maatregelen voor de bestrijding van de epidemie, en de dreiging daarvan, worden gebaseerd op de volgende pijlers, die eerder zijn genoemd in paragraaf 2.1:

- een acceptabele belastbaarheid van de zorg – ziekenhuizen moeten kwalitatief goede zorg kunnen leveren aan zowel covid-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg;
- het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving;
- het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus.

Verder wordt het sociaal-maatschappelijk perspectief betrokken dat is gericht op beperken van economische en maatschappelijke schade op korte termijn, aandacht voor structurele maatschappelijke en economische schade en voorkomen dat de lasten onevenredig neerslaan bij bepaalde groepen.

Aan de hand van deze pijlers en het sociaal-maatschappelijk perspectief beoordeelt de regering of maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn. Het OMT adviseert de regering met het oog op de eerste drie pijlers. Uit het advies naar aanleiding van de 126^e bijeenkomst van het OMT, dat is besproken in paragraaf 2.3, blijkt dat er vanaf 25 september 2021 geen noodzaak is tot het handhaven van de anderhalvemeternorm. In een dergelijk geval dient op grond van artikel 58f, zesde lid, Wpg de vastgestelde veilige afstand te worden aangepast. Daarbij speelt ook een rol dat deze maatregel een grote impact heeft op het dagelijks leven van de Nederlandse bevolking, samenleving en economie. Er zijn aanzienlijke baten van het loslaten van de anderhalve meter zijn, zoals blijkt uit de sociaal-maatschappelijke reflectie, besproken in paragraaf 2.5.

Zoals in paragraaf 2.6 is genoemd, kan het vaststellen van de veilige afstand op nul meter leiden tot een toename in infecties. Het 126^e OMT spreekt in zijn advies een voorkeur uit voor het scenario waarbij de anderhalvemeternorm wordt losgelaten, met de brede inzet van coronatoegangsbewijzen als mitigerende maatregel om een opleving van het virus te mitigeren.

Deze mitigerende maatregel verkleint ook de kans op het moeten herintroduceren van de norm. Herintroductie is daarnaast voorzienbaar in het geval bij een nieuw variant van het virus SARS-CoV-2 waartegen de huidige vaccinaties geen of aanzienlijk minder bescherming bieden. Dit is momenteel een hypothetische situatie waarvoor geen reden is om de anderhalvemeternorm zekerheidshalve te behouden. In een dergelijke situatie is de verwachting dat er voldoende draagvlak in de samenleving is om de anderhalvemeternorm te herintroduceren.

Deze coronatoegangsbewijzen worden specifiek ingezet in risicovolle settings. Juridisch gezien is dit mogelijk in bepaalde niet-essentiële sectoren (met mogelijkheid van delen van het onderwijs, waarbij extra waarborgen gelden).¹⁰ Gelet op de hoge vaccinatiegraad, beschreven in paragraaf 2.2, zal het overgrote deel van de bevolking

¹⁰ Art. 58ra Wpg.

reeds over een vaccinatiebewijs beschikken. Anderen beschikken over een herstelbewijs of kunnen zich laten testen voor toegang tot deze niet-essentiële sectoren. Het testen dient ter bescherming van de aanwezigen in een risicovolle setting. Dat is dus ook ter bescherming van de groep die niet is gevaccineerd, om welke reden dan ook. Deelname met een negatieve testuitslag reële kan infecties en gezondheidsschade voorkomen.

5. Caribisch Nederland

In de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 bestaat er geen mogelijkheid om te differentiëren tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland bij de vaststelling van de veilige afstand bij algemene maatregel van bestuur.¹¹ Dit besluit is vastgesteld na overleg met de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De situatie van de vaccinatiegraad op de drie eilanden verschilt onderling en ook van de vaccinatiegraad in Nederland. Desalniettemin acht de regering het niet proportioneel om om die reden de veilige afstandsnorm ook in het Europees deel van Nederland in stand te houden. Wel ziet de regering dat de impact van dit besluit op de eilanden op een andere manier moet worden gemitigeerd. Hierbij speelt het insulaire karakter van de eilanden ook een rol in de overwegingen, omdat langs inreismaatregelen de instroom van het virus beter kan worden gereguleerd dan in het Europees deel van Nederland. Daarnaast wordt in overleg getreden met de eilandbesturen om andere mitigerende maatregelen te overwegen op advies van de Publieke Gezondheidsdienst en het RIVM. Ten slotte zal de veilige afstandsnorm van 1,5 meter net als in Europees Nederland als basisregel worden geadviseerd.

Gedurende de pandemie is het invoeren van maatregelen op Saba en Sint Eustatius beperkt gebleven. Dit was mogelijk wegens het insulaire karakter van deze eilanden. Waar het voor het Europees deel van Nederland lastig is om influx van het virus vanuit andere landen tegen te gaan, is dit voor de eilanden in het Caribisch deel van Nederland beter uitvoerbaar. Door met behulp van testen en quarantaine een strikt inreisbeleid te voeren, kan het aantal maatregelen op de eilanden zelf beperkt blijven. Dit inreisbeleid zal voortgezet worden, waardoor het mogelijk is om op de eilanden zelf de veilige afstand op nihil te stellen. Wanneer er toch een influx van het virus plaatsvindt, kunnen de gezaghebbers op grond van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 andere maatregelen instellen die de verspreiding van het virus zoveel mogelijk kunnen tegengaan.

Op Bonaire geldt gezien de grote van het eiland en de instroom van toeristen op dit moment een bredere set van maatregelen. De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 maakt het mogelijk om maatregelen in te stellen die verschillen van het Europees deel van Nederland. Hierdoor kunnen beperkingen opgelegd worden ten aanzien van evenementen, groepsgroottes en sluitingstijden. Eet- en drinkgelegenheden sluiten ook op Bonaire om 00:00 en discotheken blijven vooralsnog gesloten. Daarnaast zullen maatregelen die een maximum aantal bezoekers regelen de komende tijd behouden blijven. Indien nodig kunnen op advies van de dienst Publieke Gezondheid en het RIVM extra maatregelen worden ingesteld, zoals het verder inperken van groepsgroottes.

6. Gevolgen regeldruk en administratieve lasten

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven/instellingen of

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3.

professionals. Doordat de veilige afstand op nihil wordt gezet, neemt de regeldruk af. Beheerders van plaatsen zijn niet langer verplicht ervoor te zorgen dat personen in staat zijn de veilige afstand tot elkaar te houden (artikelen 58k, eerste lid, en 58l, eerste lid, Wpg). Beheerders kunnen hun communicatie en inrichting van hun organisatie hierop gaan aanpassen. In de praktijk zal dat naar verwachting niet nodig zijn, aangezien het houden van een veilige afstand nog steeds geldt als advies.

7. Betrokkenheid van het parlement

Volgens artikel 58f, tweede lid, Wpg kan de voordracht voor dit besluit niet eerder gedaan worden dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.¹²

8. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 25 september 2021. Gelet op artikel 58f, zesde lid, Wpg wordt vanwege het belang om, waar de ruimte er is, zo snel mogelijk te versoepelen en om de inperking van grondrechten zo kort mogelijk te houden, bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden wordt ook afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.M. de Jonge

¹² Op grond van artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid geldt een uitzondering indien terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van covid-19 noodzaken tot de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Daarvan is in dit geval geen sprake.

