



Regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 november 2020, kenmerk 1784401-214492-WJZ, houdende tijdelijke bepalingen voor het Europese deel van Nederland in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 (Tijdelijke regeling maatregelen covid-19)

De Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Handelende in overeenstemming met de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Infrastructuur en Waterstaat, van Economische Zaken en Klimaat, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op de artikelen 58e, eerste lid, 58f, vijfde lid, 58g, eerste lid, 58h, eerste lid, 58i, 58j, eerste lid, aanhef en onder a, b en e, 58l, vijfde lid, en 58p, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid;

Besluiten:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- *ander bedrijfsmatig personenvervoer*: besloten busvervoer en taxivervoer als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000, alsmede bedrijfsmatig vervoer van personen op andere wijze dan met een bus of taxi, niet zijnde openbaar vervoer;
- *beheerder*: degene die bevoegd is tot het aan een plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten van personen tot die plaats;
- *besloten binnenruimte*: besloten plaats, met uitzondering van een daarbij behorend erf en een woning;
- *coffeeshop*: inrichting waar de verkoop van hennep of hasjiesj als bedoeld in lijst I behorende bij de Opiumwet mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester;
- *contactberoep*: beroep waarbij het niet mogelijk is ten minste de veilige afstand te houden tot een klant of patiënt;
- *doorstroomlocatie*: publieke plaats waar sprake is van doorstroom van publiek;
- *eet- en drinkgelegenheid*: inrichting waar bedrijfsmatig of anders dan om niet etenswaren of dranken worden verstrekt voor gebruik ter plaatse, inclusief een daarbij behorend terras, met uitzondering van een besloten plaats;
- *gezondheidscheck*: het verkrijgen van bevestiging van de betrokkene dat hij geen ziekteverschijnselen van covid-19 heeft;
- *instelling voor beroepsonderwijs*: instelling waar beroepsonderwijs of een opleiding als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs wordt verzorgd of geëxamineerd;
- *instelling voor hoger onderwijs*: instelling voor hoger onderwijs als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- *instelling voor voortgezet onderwijs*: school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs of school voor voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra;
- *mondkapje*: voorwerp dat op grond van zijn ontwerp bestemd is om te worden gedragen en in ieder geval de mond en de neusgaten volledig te bedekken teneinde de verspreiding van virussen en andere ziektekiemen tegen te gaan;
- *onderwijsactiviteit*: door of namens een onderwijsinstelling georganiseerde activiteit op de locatie van een onderwijsinstelling of daarbuiten, die onderdeel uitmaakt dan wel rechtstreeks verband houdt met het onderwijs dat door de onderwijsinstelling wordt verzorgd;
- *openbaar vervoer*: openbaar vervoer als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000;
- *placeringen*: toewijzen van een zitplaats of, wanneer de aard van de activiteit dit vergt, een vaste plaats waar de activiteit uitgevoerd mag worden;



- **publiek**: personen die ergens aanwezig zijn, met uitzondering van de daar al dan niet tegen betaling werkzame personen;
- **publieke binnenruimte**: publieke plaats, met uitzondering van een erf behorend bij een voor het publiek openstaand gebouw;
- **sekswerker**: persoon die zich beschikbaar stelt tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander en daarbij niet de veiligeafstandsnorm in acht kan nemen;
- **uitvaart**: laatste plechtigheid voordat lijkbezorging als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de lijkbezorging plaatsvindt of een bestemming wordt gegeven aan de as van een gecremeerd lichaam van een overledene of doodgeborene;
- **veiligeafstandsnorm**: de norm, bedoeld in artikel 58f, eerste lid, van de wet;
- **warenmarkt**: een markt op gewone marktdagen, als bedoel in artikel 160, eerste lid, onder g, van de Gemeentewet;
- **wet**: Wet publieke gezondheid;
- **winkel**: publieke plaats waar in overwegende mate goederen plegen te worden verkocht;
- **zelfstandige ruimte**: ruimte die aan alle zijden volledig wordt begrensd door bouwkundige scheidsconstructies;
- **zorgvrijwilliger**: natuurlijke persoon, niet zijnde een mantelzorger, die zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning verleent zonder daarvoor een marktconforme beloning als tegenprestatie te ontvangen.

Artikel 1.2 Werkingssfeer

Deze regeling is van toepassing in het Europese deel van Nederland.

HOOFDSTUK 2 AANVULLENDE UITZONDERINGEN VEILIGEAFSTANDSNORM

Artikel 2.1 Leerlingen en 18-ers

1. De veiligeafstandsnorm geldt niet tussen:
 - a. personen tot en met twaalf jaar en andere personen;
 - b. personen tot en met zeventien jaar onderling;
 - c. leerlingen onderling die zich bevinden op een locatie van een instelling voor voortgezet onderwijs.
2. Het eerste lid, aanhef en onder b, geldt niet voor personen tot en met zeventien jaar die zich bevinden in een instelling voor beroepsonderwijs of een instelling voor hoger onderwijs of een andere ruimte die door een van deze instellingen voor onderwijsactiviteiten wordt gebruikt.

Artikel 2.2 Beroepsmatige werkzaamheden

De veiligeafstandsnorm geldt niet voor personen bij de uitoefening van hun beroep, voor zover werkzaamheden in het kader van de uitoefening van dat beroep noodzakelijk zijn en niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand, en degenen jegens wie zij hun werkzaamheden uitoefenen.

Artikel 2.3 Podiumkunsten

De veiligeafstandsnorm geldt niet voor personen die podiumkunsten beoefenen of acteren, voor zover deze activiteiten niet op gepaste wijze kunnen worden uitgeoefend met inachtneming van de veilige afstand.

Artikel 2.4 Zorgvrijwilligers

De veiligeafstandsnorm geldt niet tussen zorgvrijwilligers, voor zover zij hun werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand, en degenen jegens wie zij hun werkzaamheden uitoefenen.

Artikel 2.5 Praktijk- en contactonderwijs

De veiligeafstandsnorm geldt niet voor personen die een onderwijsactiviteit in het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs of hoger onderwijs verzorgen dan wel daaraan deelnemen, voor zover:

- a. deze werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand; en
- b. voor de beroepsmatige werkzaamheden waartoe de betreffende leerlingen of studenten worden opgeleid, een uitzondering op de veiligeafstandsnorm geldt.

HOOFDSTUK 3 GROEPSVORMING

Artikel 3.1 Groepsvorming boven vier personen

1. Plaatsen waar het niet is toegestaan zich in groepsverband op te houden met meer dan vier personen, zijn:
 - a. een openbare plaats;
 - b. een erf behorende bij een publieke plaats;
 - c. een erf behorende bij een besloten plaats, niet zijnde een woning.
2. Het eerste lid geldt niet voor:
 - a. personen tot en met twaalf jaar;
 - b. personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan georganiseerde jeugdactiviteiten en personen die deze activiteiten organiseren of begeleiden;
 - c. bezoekers bij een uitvaart, mits het groepsverband niet groter is dan honderd personen;
 - d. bezoekers bij een huwelijksvoltrekking of de registratie van een partnerschap, mits het groepsverband niet groter is dan dertig personen;
 - e. personen die podiumkunsten beoefenen of acteren;
 - f. groepsverbanden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties;
 - g. zorgverleners of zorgvrijwilligers enerzijds en personen met een handicap die zij begeleiden anderzijds, alsmede de personen die zij begeleiden onderling;
 - h. ambtenaren die werkzaam zijn in het kader van de behandeling van een asielaanvraag, opvang, begeleiding, bewaring of gedwongen terugkeer van vreemdelingen in de uitoefening van hun functie enerzijds en degenen jegens wie zij hun taak uitoefenen anderzijds, alsmede deze laatste personen onderling.

Artikel 3.2 Groepsvorming boven dertig personen

1. In besloten binnenruimten is het niet toegestaan zich in groepsverband op te houden met meer dan dertig personen per zelfstandige ruimte.
2. Het eerste lid geldt niet voor:
 - a. personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan georganiseerde jeugdactiviteiten en personen die deze activiteiten organiseren of begeleiden;
 - b. bezoekers bij een uitvaart, mits het groepsverband niet groter is dan honderd personen;
 - c. personen die podiumkunsten beoefenen of acteren;
 - d. personen in doorstroomlocaties;
 - e. personen die deelnemen aan onderwijsactiviteiten, trainingsactiviteiten en educatieve activiteiten, locaties voor kinderopvang en zorglocaties;
 - f. groepsverbanden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties.

HOOFDSTUK 4 PUBLIEKE PLAATSEN

Artikel 4.1 Algemene voorwaarden voor openstelling publieke plaatsen

Een publieke plaats wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder er zorg voor draagt dat:

- a. degene die geplaatst is, uitsluitend van de aangewezen plaats gebruikmaakt;
- b. stromen van publiek gescheiden worden;
- c. hygiënemaatregelen worden getroffen.

Artikel 4.2 Maximaal dertig personen publiek per zelfstandige ruimte

1. Een publieke binnenruimte wordt slechts voor publiek opengesteld, indien per zelfstandige ruimte ten hoogste dertig personen als publiek aanwezig zijn.
2. Het eerste lid geldt niet met betrekking tot:
 - a. personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan georganiseerde jeugdactiviteiten en personen die deze activiteiten organiseren of begeleiden;
 - b. bezoekers bij een uitvaart, mits niet meer dan honderd bezoekers aanwezig zijn;
 - c. personen die podiumkunsten beoefenen of acteren;
 - d. personen op doorstroomlocaties;
 - e. personen in voor publiek toegankelijke delen van onderwijsinstellingen, trainingsinstellingen en educatieve instellingen, locaties voor kinderopvang en zorglocaties;

- f. personen en activiteiten als bedoeld in artikel 58g, tweede lid, onder c, d, e en h, van de wet;
- g. personen die direct zijn betrokken bij een onderzoek ter zitting of het horen in verband met een bezwaarschrift of administratief beroep.

Artikel 4.3 Reservering doorstroomlocaties

Een doorstroomlocatie, met uitzondering van een station, halteplaats, of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften, winkel en warenmarkt, wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder er zorg voor draagt dat het publiek vooraf reserveert voor aankomst in een bepaald tijdvak en alleen wordt toegelaten in het vooraf gereserveerde tijdvak.

Artikel 4.4 Eet- en drinkgelegenheden

1. Een eet- en drinkgelegenheid en daarbij behorende dansvoorziening wordt niet voor publiek opengesteld.
2. Het eerste lid geldt niet voor:
 - a. eet- en drinkgelegenheden, met uitzondering van daarbij behorende dansvoorzieningen, in een hotel voor gasten die daadwerkelijk in het hotel overnachten;
 - b. eet- en drinkgelegenheden waar uitsluitend sprake is van verkoop, aflevering of verstrekking van etenswaren of dranken voor gebruik anders dan ter plaatse, mits de inrichting tussen 01.00 uur en 07.00 uur gesloten is en de duur van het verblijf van publiek in de inrichting zoveel mogelijk wordt beperkt;
 - c. eet- en drinkgelegenheden in een uitvaartcentrum of in een andere locatie waar een plechtigheid plaatsvindt ten behoeve van een uitvaart;
 - d. eet- en drinkgelegenheden in pret- en dierenparken, waar uitsluitend sprake is van verkoop, aflevering of verstrekking van etenswaren of dranken voor gebruik anders dan in de eet- en drinkgelegenheid;
 - e. eet- en drinkgelegenheden in zorglocaties voor patiënten en cliënten en bezoekers van patiënten en cliënten;
 - f. eet- en drinkgelegenheden die zich bevinden op luchthavens na de securitycheck.
3. Het eerste lid en tweede lid, aanhef en onder b, zijn van overeenkomstige toepassing op coffee-shops, mits de coffeeshop tussen 20.00 uur en 07.00 uur gesloten is voor publiek.

Artikel 4.5 Sluitingstijd winkels

Een winkel wordt tussen 20.00 uur en 06.00 uur niet voor publiek opengesteld, met uitzondering van een winkel in de levensmiddelenbranche.

Artikel 4.6 Venstertijd supermarkten

Een supermarkt wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder zich inspanst om de toegang ten minste twee keer per dag een uur te beperken tot mensen die zichzelf beschouwen als oudere of als kwetsbare persoon.

Artikel 4.7 Verkoop alcoholhoudende drank

Een publieke plaats wordt slechts voor publiek opengesteld, indien daar tussen 20.00 uur en 06.00 uur niet bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

HOOFDSTUK 5 EVENEMENTEN

Artikel 5.1 Evenementen

1. Evenementen worden niet georganiseerd.
2. Het eerste lid geldt niet voor:
 - a. evenementen die behoren tot de reguliere exploitatie van die ruimte en die plaatsvinden tussen 06.00 uur en 01.00 uur in:
 - i. publieke binnenruimten;
 - ii. besloten binnenruimten.
 - b. huwelijksvoltrekkingen, registraties van partnerschappen en uitvaarten;
 - c. warenmarkten;
 - d. beurzen en congressen.

3. Onverminderd de verplichtingen, bedoeld in artikel 4.1 wordt een evenement als bedoeld in het tweede lid, onder a, b of d, slechts georganiseerd, indien de organisator:
 - a. werkt met reserveringen voor ten hoogste vier personen per reservering;
 - b. het publiek placeert in groepen van ten hoogste vier personen, tenzij het om personen gaat die vallen onder een uitzondering als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid;
 - c. bij aankomst van het publiek een gezondheidscheck uitvoert;
 - d. hygiënemaatregelen treft.
4. In afwijking van het derde lid, onder a, b en c, is de organisator van een evenement waarbij sprake is van doorstroom van publiek verplicht ervoor zorg te dragen dat het publiek vooraf reserveert voor aankomst in een bepaald tijdvak en alleen wordt toegelaten in het vooraf gereserveerde tijdvak.

HOOFDSTUK 6 BIJZONDERE ONDERWERPEN

§ 6.1 Sport

Artikel 6.1 Uitzondering veiligeafstandsnorm topsport

De veiligeafstandsnorm geldt, voor zover de sport niet op gepaste wijze kan worden beoefend met inachtneming van de veilige afstand, tijdens de beoefening van de sport niet voor:

- a. topsporters in instellingen voor topsport;
- b. voetballers behorende tot de A-selectie van clubs die uitkomen in de Eredivisie, Vrouwen Eredivisie en Eerste divisie;
- c. voetballers die uitkomen in internationale voetbaltoernooien die worden georganiseerd door de UEFA of de FIFA;
- d. voetballers van vertegenwoordigende elftallen van de KNVB.

Artikel 6.2 Uitzonderingen groepsvorming bij het sporten

De artikelen 3.1, eerste lid, en 3.2, eerste lid, gelden niet voor:

- a. topsporters en voetballers als bedoeld in artikel 6.1;
- b. personen tot en met zeventien jaar die sport beoefenen;
- c. trainers of begeleiders van een sportactiviteit.

Artikel 6.3 Sportwedstrijden en toeschouwers bij sporten

1. Het verbod op evenementen, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, geldt niet voor sportwedstrijden zonder toeschouwers van:
 - a. topsporters en voetballers als bedoeld in artikel 6.1;
 - b. personen tot en met zeventien jaar, op de locatie en tussen de leden van de sportvereniging waarbij zij als lid zijn aangesloten.
2. Voor andere sportactiviteiten zonder toeschouwers kunnen publieke plaatsen voor het publiek worden opengesteld.

Artikel 6.4 Douches en kleedkamers

1. Een publieke plaats die een sportaccommodatie is, wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de douches en kleedkamers gesloten zijn.
2. Het eerste lid geldt niet voor de openstelling van:
 - a. kleedkamers ten behoeve van topsporters en voetballers als bedoeld in artikel 6.1;
 - b. kleedkamers in zwembadgelegenheden;
 - c. kleedkamers in sportaccommodaties die door een onderwijsinstelling voor onderwijsactiviteiten worden gebruikt.

§ 6.2 Personenvervoer

Artikel 6.5 Uitzonderingen personenvervoer

1. De veiligeafstandsnorm geldt niet voor personen in het openbaar vervoer, ander bedrijfsmatig personenvervoer en personen in vervoer voor privédoeleinden, mits:
 - a. het vervoer primair de verplaatsing van de ene naar de andere locatie behelst; en
 - b. het vervoer geen recreatieve activiteit is.



2. Het eerste lid, onder a en b, is niet van toepassing op luchtvaartuigen.
3. De artikelen 3.2 en 4.2 gelden niet in het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig personenvervoer.

Artikel 6.6 Mondkapjes in het personenvervoer

1. Personen van dertien jaar en ouder in het openbaar vervoer of ander bedrijfsmatig personenvervoer dragen een mondkapje.
2. Het eerste lid geldt niet voor:
 - a. leerlingen tijdens vervoer van en naar een instelling voor voortgezet onderwijs;
 - b. personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan vervoer van en naar de locatie waar jongeren jeugdhulp ontvangen of zorglocaties voor jeugd;
 - c. personen die het vervoer uitvoeren voor zover zij zich in een afgesloten ruimte bevinden ten opzichte van de passagiers;
 - d. personen die vanwege een beperking of een ziekte geen mondkapje kunnen dragen;
 - e. begeleiders van personen met een verstandelijke beperking, voor zover deze personen van het door begeleiders dragen van een mondkapje ernstig ontegenwoordig raken, en voor personen die spreken met iemand die vanwege een auditieve beperking moet kunnen spraakafzien;
 - f. personen in ander bedrijfsmatig personenvervoer, indien in het voertuig maximaal twee personen aanwezig zijn;
 - g. personen aan wie krachtens een wettelijke bepaling gevraagd wordt hun mondkapje af te zetten om zich te identificeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, op het moment van identificatie;
 - h. personen waarbij het dragen van een mondkapje de goede en veilige uitoefening van hun werkzaamheden in het kader van beroep of bedrijf onmogelijk maakt.

Artikel 6.7 Reservering ander bedrijfsmatig personenvervoer

De aanbieder van ander bedrijfsmatig personenvervoer, met uitzondering van veerponten, draagt er zorg voor dat personen alleen aan dat vervoer deelnemen indien:

- a. zij gereserveerd hebben; en
- b. bij aankomst een gezondheidscheck is uitgevoerd.

§ 6.3 Contactberoepen

Artikel 6.8 Klantgegevens contactberoepen

1. De beoefenaar van een contactberoep stelt klanten en patiënten in de gelegenheid de volgende gegevens beschikbaar te stellen ten behoeve van de mogelijke uitvoering van bron- en contactopsporing door de gemeentelijke gezondheidsdienst:
 - a. volledige naam;
 - b. datum en aankomsttijd;
 - c. e-mailadres; en
 - d. telefoonnummer.
2. De beoefenaar van een contactberoep vraagt toestemming voor de verwerking en overdracht van de in het eerste lid bedoelde gegevens ten behoeve van de uitvoering van bron- en contactopsporing door de gemeentelijke gezondheidsdienst. Daarbij wordt vermeld dat het geven van deze toestemming vrijwillig is.
3. De in het eerste lid genoemde gegevens worden op zodanige wijze verwerkt dat daarvan geen kennis kan worden genomen door andere klanten.
4. De in het eerste lid genoemde gegevens worden uitsluitend verwerkt voor de uitvoering van bron- en contactopsporing door de gemeentelijke gezondheidsdienst, worden veertien dagen bewaard en worden daarna vernietigd door de beoefenaar van het contactberoep.
5. Het eerste en tweede lid geldt niet voor zorgverleners, sekswerkers en mantelzorgers.

§ 6.4 Alcoholhoudende drank op openbare plaatsen

Artikel 6.9 Alcoholhoudende drank op openbare plaatsen

1. Het is verboden tussen 20.00 uur en 06.00 uur alcoholhoudende drank als bedoeld in artikel 1,



eerste lid, van de Drank- en Horecawet te gebruiken of voor consumptie gereed te hebben op openbare plaatsen.

2. Het eerste lid geldt niet in woongedeelten van voertuigen of vaartuigen.

HOOFDSTUK 7 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 7.1 Uitzonderingen op aanwijzings- en bevelsbevoegdheid burgemeester bij religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen en plaatsen

Artikel 58l, tweede tot en met vierde lid, van de wet is niet van toepassing op gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.

HOOFDSTUK 8 SLOTBEPALINGEN

Artikel 8.1 Inwerkingtreding en verval

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop artikel I, onderdeel A, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in werking treedt en vervalt op het tijdstip waarop hoofdstuk Va van de wet vervalt.

Artikel 8.2 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.

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

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Sinds de eerste vastgestelde uitbraak van het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2; hierna: het virus) in Europees Nederland op 27 februari 2020, waart het virus rond in Nederland. Nadat Nederland er in het voorjaar door gerichte maatregelen en een gemotiveerde bevolking in is geslaagd de snelle verspreiding van het virus een halt toe te roepen, nam de verspreiding in de zomer weer toe. Maatregelen zijn daarom ook nu nog hard nodig. Wij realiseren ons dat de impact van deze maatregelen op de samenleving groot is en effect heeft op iedereen, jong en oud. Afstand houden en sociale contacten beperken vraagt veel van iedereen.

Deze ministeriële regeling bevat de maatregelen die vanaf de invoering van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) zullen gelden op basis van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (Wpg).¹ Het gaat om een beleidsneutrale vertaling van de maatregelen in de noodverordeningen die op het moment van invoering van de Twm zullen worden ingetrokken. Dit betekent dat deze regeling geen nieuwe maatregelen bevat ter bestrijding van het virus in vergelijking met de noodverordeningen. Wel zijn sommige bepalingen uit de noodverordening niet opgenomen, omdat de Wpg die rechtstreeks regelt. Ook zijn soms andere begrippen gebruikt, omdat dit volgt uit hoofdstuk Va Wpg en is een andere opzet gekozen dan de noodverordeningen. In bijlage 1 is een transponeringstabel opgenomen die een overzicht geeft van de wijze waarop maatregelen uit de noodverordeningen al dan niet zijn teruggekeerd in deze regeling.

Naast de voorschriften in deze ministeriële regeling blijven vanzelfsprekend de basisregels essentieel: bij klachten thuisblijven en zo spoedig mogelijk testen, drukte vermijden en anderhalve meter afstand houden, handen wassen en hoesten en niezen in de elleboog.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de systematiek van hoofdstuk Va Wpg (§ 2), de hoofdlijnen van deze regeling (§ 3), de verhouding tussen Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's (§ 4), de regeldruk (§ 4a), consultatie en advies (§ 5) en de parlementaire zeggenschap en inwerkingtreding (§ 6). De specifieke bepalingen en daarin opgenomen maatregelen worden verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2. Systematiek van hoofdstuk Va Wpg

Het uitgangspunt van hoofdstuk Va Wpg is dat maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus centraal, namelijk bij ministeriële regeling, worden vastgesteld. Dit betekent dat in beginsel bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen landelijk, regionaal of lokaal gelden. Op grond van artikel 58e, eerste lid, Wpg kan in de ministeriële regelingen onderscheid worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, personen op basis van leeftijd, activiteiten en openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan, als dit op basis van de beschikbare informatie mogelijk en wenselijk is. De werkingssfeer van deze ministeriële regeling betreft uitsluitend het Europese deel van Nederland.

De Wpg bepaalt de bandbreedte waarbinnen bij ministeriële regeling kan worden op- en afgeschaald ter bestrijding van het virus. Dit betekent dat niet meer beperkingen kunnen worden opgelegd dan de Wpg toelaat. Daarbij wordt steeds de noodzaak en evenredigheid afgewogen (artikel 58b, tweede lid, Wpg).

De bepalingen in deze ministeriële regeling gelden in aanvulling op en ter uitwerking van de bepalingen in de Wpg, met name het tijdelijke hoofdstuk Va. Voorschriften en bevoegdheden die al bij wet geregeld zijn, zijn niet nogmaals in deze ministeriële regeling opgenomen. Daarom bevat deze ministeriële regeling geen regels over de zorgplicht op publieke plaatsen (artikel 58k Wpg) en besloten plaatsen (artikel 58l Wpg) of over de verschillende aanwijzings- en bevelsbevoegdheden. Hoofdstuk Va Wpg bevat tevens een aantal wettelijke uitzonderingen, bijvoorbeeld voor situaties waarin de veiligeafstandsnorm niet van toepassing is (artikel 58f, derde lid, Wpg) en personen die buiten de bepalingen over groepsvorming vallen (artikel 58g, tweede lid, Wpg). Omdat deze categorieën reeds in de wet worden genoemd, is het niet nodig om hiernaar te verwijzen in de bepalingen van deze regeling. Ook de regels over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de verboden en geboden die in deze ministeriële regeling zijn opgenomen, zijn te vinden in de Wpg (zie onder andere

¹ Kamerstukken 35526.

de artikelen 58u, 64, 64a, 65a en 68bis). De regels in deze ministeriële regeling moet dus steeds worden gezien in samenhang met de regels in de Wpg, in het bijzonder het tijdelijke hoofdstuk Va.

3. Hoofdlijnen van deze regeling

3.1. Opzet regeling en hoofdlijnen maatregelen

Met de invoering van de Twm worden de geldende noodverordeningen vervangen door hoofdstuk Va Wpg en de daarop gebaseerde regelgeving: het Tijdelijk besluit veilige afstand en ministeriële regelingen.² Deze ministeriële regeling bevat een vertaling van de maatregelen in de noodverordeningen naar de systematiek van hoofdstuk Va Wpg. Deze vertaling heeft op een zoveel mogelijk beleidsneutrale wijze plaatsgevonden.

Om duidelijkheid te bieden over de benutte grondslagen in hoofdstuk Va Wpg is in deze regeling in beginsel de volgorde van de delegatiegrondslagen in hoofdstuk Va gevolgd: aanvullende uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm van artikel 58f Wpg staan in hoofdstuk 2, bepalingen over groepsvorming (artikel 58g Wpg) in hoofdstuk 3, bepalingen over publieke plaatsen (artikel 58h Wpg) in hoofdstuk 4, bepalingen over evenementen (artikel 58i Wpg) in hoofdstuk 5 en overige regels (artikel 58j Wpg) in hoofdstuk 6.³ Van dit uitgangspunt is afgeweken bij de bepalingen over sport (§ 6.1) en personenvervoer (§ 6.2), om verspreiding van de desbetreffende bepalingen door de regeling te voorkomen. Verder is gekozen voor een opzet die het mogelijk maakt om toekomstige bepalingen op basis van hoofdstuk Va Wpg zo overzichtelijk mogelijk in deze ministeriële regeling in te voegen.⁴

De hoofdstukken worden hierna op hoofdlijnen toegelicht. Een specifiekere toelichting op de verschillende maatregelen volgt in de artikelsgewijze toelichting.

Aanvullende uitzonderingen veiligeafstandsnorm (hoofdstuk 2)

Kern van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie is de zogenoemde veiligeafstandsnorm: iedereen die zich buiten een woning ophoudt, moet anderhalve meter afstand houden tot andere personen.⁵ Op dit verbod worden in de wet al uitzonderingen gemaakt voor bijvoorbeeld personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn, zorgverleners, geestelijke bedienaren, mantelzorgers, de medewerkers van hulpdiensten en voor kinderen tot en met twaalf jaar en hun begeleiders.⁶ Hoofdstuk 2 bevat aanvullende uitzonderingen voor onder meer kinderen, leerlingen en personen die podiumkunsten beoefenen. Uitzonderingen voor sport en personenvervoer zijn te vinden in hoofdstuk 6.

Groepsvorming (hoofdstuk 3)

Hoofdstuk 3 bevat regels over groepsvorming (artikel 58g Wpg). Die houden in de kern in dat groepsvorming in de buitenlucht wordt beperkt tot een maximum van vier personen en dat zich per binnenruimte maximaal 30 bezoekers mogen bevinden. Op deze hoofdregels bestaan uitzonderingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Publieke plaatsen (hoofdstuk 4)

Het vierde hoofdstuk bevat regels over de openstelling van publieke plaatsen, zoals restaurants, cafés, sportscholen en theaters. De hoofdlijnen zijn dat discotheken in het geheel gesloten moeten blijven, cafés, bars en restaurants alleen een afhaalfunctie mogen exploiteren, doorstroomlocaties met een reserveringssysteem moeten werken en de detailhandel gesloten moet zijn tussen 20.00 uur en 06.00 uur.

Evenementen (hoofdstuk 5)

Hoofdstuk 5 bevat de regels over evenementen. Het evenementenbegrip in hoofdstuk Va Wpg is ruim: het gaat om voor het publiek toegankelijke verrichtingen van vermaak, waaronder activiteiten in musea en concertzalen, herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten en uitvaarten. Veel evenementen zijn momenteel verboden; er gelden uitzonderingen voor onder andere activiteiten in musea en bioscopen. Hoewel sportevenementen ook onder het evenementenbegrip vallen, zijn regels over sportevenementen opgenomen in de specifieke paragraaf over sport in hoofdstuk 6.

² Voor het Caribische deel van Nederland worden aparte ministeriële regelingen vastgesteld.

³ Zie ook aanwijzing 3.63 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴ Zie aanwijzing 2.34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Artikel 58f, eerste lid, Wpg en het Tijdelijk besluit veilige afstand, dat de veilige afstand bepaalt op anderhalve meter.

⁶ Artikel 58f, derde lid, aanhef en onder a en b, Wpg.

Bijzondere onderwerpen (hoofdstuk 6)

Hoofdstuk 6 regelt een aantal bijzondere onderwerpen. Paragraaf 6.1 bevat zoveel mogelijk de regels die van toepassing zijn op sport. De hoofdlijn is dat sporten in groepsverband wordt beperkt tot maximaal vier personen en bij binnensport een maximum geldt van dertig sporters per zelfstandige ruimte. Voor personen tot en met zeventien jaar en topsporters, waaronder voetballers in de Eredivisie, Vrouwen Eredivisie en Eerste divisie, gelden uitzonderingen. Toeschouwers zijn niet toegestaan bij sportactiviteiten en kleedkamers en douches zijn in beginsel gesloten.

Specifieke bepalingen over personenvervoer zijn terug te vinden in paragraaf 6.2. De hoofdregels zijn dat de veiligheidsafstandsnorm niet geldt in het openbaar vervoer, dat personen vanaf 13 jaar in het vervoer een mondkapje dragen en dat in het ander bedrijfsmatig personenvervoer met reserveringen wordt gewerkt. Deze paragraaf bevat uitzonderingen op de mondkapjesplicht, waaronder in het privévervoer. Voor ander bedrijfsmatig personenvervoer geldt een reserveringsplicht.

Tot slot bevat hoofdstuk 6 een tweetal overige onderwerpen. Voor contactberoepen geldt een verplichting om klanten in de gelegenheid te stellen contactgegevens ten behoeve van bron- en contactopsporing (§ 6.3) achter te laten en paragraaf 6.4 verbiedt alcoholgebruik tussen 20.00 uur en 06.00 uur op openbare plaatsen.

Overige bepalingen (hoofdstuk 7)

Hoofdstuk 7 bevat een uitzondering op overheidsinterventie ter zake de zorgplicht voor de beheerders van religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen en plaatsen.

3.2. Noodzaak en proportionaliteit

De maatregelen in deze ministeriële regeling moeten op grond van artikel 58b, tweede lid, Wpg noodzakelijk zijn gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid (onderdeel a). Voorts moeten ze in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat (onderdeel b). Ten slotte moet de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk worden beperkt en moeten de gevolgen van de maatregelen in een evenredige verhouding staan tot het doel van de bestrijding van de epidemie (onderdeel c).

Deze vereisten vormen een waarborg dat bij het vaststellen, wijzigen en intrekken van maatregelen bij ministeriële regeling telkens de vereiste afweging van de verschillende belangen plaatsvindt en dat daarbij steeds de consequenties voor burgers en ondernemers worden betrokken. De beoordeling van noodzaak en evenredigheid is dus breder dan de beoordeling van de invloed op de verspreiding van het virus. Het gaat niet uitsluitend om de beoordeling van de gevolgen voor de uitoefening van grondrechten, maar ook om de gevolgen voor andere betrokken belangen, zoals de maatschappelijke en economische effecten van de maatregelen. Deze ministeriële regeling wordt dan ook vastgesteld door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gezamenlijk, in overeenstemming met de bewindspersonen die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad (artikel 58c, eerste lid, Wpg). Hierdoor wordt de evenredigheid van de maatregelen in een breder kader gezien.

Voor de noodzakelijkheidstoets zoals neergelegd in artikel 58b, tweede lid, Wpg wordt aangesloten bij de noodzakelijkheidstoets zoals die in de jurisprudentie over het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en andere mensenrechtenverdragen is ontwikkeld.⁷ Waar het om een beperking van grondrechten gaat, moet zijn voldaan aan de grondwettelijke eisen en de eisen op grond van Europeesrechtelijke en internationale mensenrechtelijke verdragen.

Gelet op de vaste jurisprudentie over het EVRM en andere mensenrechtenverdragen kent de beoordeling van noodzaak verschillende aspecten: elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken en er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (subsidiariteit). Aan de hand van de actuele stand van het virus, de wetenschappelijke inzichten en de voortgang van de bestrijding wordt beoordeeld in hoeverre maatregelen noodzakelijk zijn voor het doel van de bestrijding van de epidemie. Daarnaast moet het met de maatregel gediende belang in verhouding zijn met de mate waarin beperking van grondrechten aan de orde is en de voor een of meer belanghebbenden mogelijk nadelige gevolgen (ook aangeduid als proportionaliteit).

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 76-77, en Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23, antwoord 262.

In deze regeling zijn de maatregelen opgenomen die thans in de noodverordeningen zijn geregeld. Bij de huidige stand van de epidemie zijn verstrekende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat het aantal besmettingen daalt. Op dit moment achten wij de maatregelen die in deze regeling zijn opgenomen noodzakelijk om het aantal contactmomenten en reisbewegingen van burgers terug te dringen en daarmee de kans op besmetting te verkleinen en het aantal besmettingen te verlagen. Door minder besmettingen zijn er onder andere minder ziekmeldingen op werk, kunnen mensen meer sociale contacten hebben en wordt de druk op de zorg verminderd. Niet alleen maatregelen hebben invloed op de economie, maar ook het gedrag van mensen ten opzichte van het virus. Uit academische publicaties⁸ van gegevens van hoogfrequente transacties blijkt dat de verklaring voor de terugval van de economische bedrijvigheid voor een groot deel moet worden gezocht in het effect van de angst voor het virus. Bij minder besmettingen, zal deze angst een minder grote rol spelen. Om voorgaande medische, sociale en economische redenen is het van belang maatregelen te nemen.

Een aantal maatregelen uit de modelnoodverordening keert niet terug. Het gaat dan onder meer om het verbod om op aangewezen gebieden en locaties geluidsapparatuur en muziekinstrumenten aanwezig te hebben.⁹ Ook het algehele verbod op gezamenlijk zingen of schreeuwen uit de modelnoodverordening¹⁰ wordt niet overgenomen. Hiervoor is geen basis in de Wpg opgenomen. De in bijlage 1 opgenomen transponeringstabel biedt een overzicht van de wijze waarop de bestaande maatregelen al dan niet zijn teruggekeerd in deze regeling.

De beoordeling van noodzaak en proportionaliteit van de verschillende maatregelen wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

3.3. Verschillen met de geldende noodverordeningen

Deze ministeriële regeling bevat een zoveel mogelijk beleidsneutrale vertaling van de maatregelen die zijn opgenomen in de noodverordeningen die bij de invoering van de Twm komen te vervallen. Een aantal bepalingen uit de noodverordeningen keert echter niet terug in deze ministeriële regeling, bijvoorbeeld omdat het desbetreffende onderwerp al in hoofdstuk Va Wpg is geregeld, omdat ze niet langer noodzakelijk worden geacht of omdat hoofdstuk Va Wpg geen basis biedt voor opname in deze regeling. In de transponeringstabel in bijlage 1 is weergegeven waar de bepalingen uit de laatst geldende noodverordeningen te vinden zijn.

Gehanteerde begrippen

Bij de totstandkoming van hoofdstuk Va Wpg hebben verschillende betrokken organisaties, zoals VNO NCW, MKB Nederland, het Veiligheidsberaad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, aandacht gevraagd voor het belang van eenduidige begrippen die zoveel mogelijk overeenstemmen met het gewone spraakgebruik. Ook hebben de genoemde organisaties het kabinet verzocht om in de regelingen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande noodverordeningen. Met het oog op de uitvoerbaarheid voor de praktijk geldt als uitgangspunt dat deze regeling de begrippen uit de bestaande modelnoodverordening volgt, tenzij er goede redenen zijn om van een bestaand begrip af te wijken. Zo is het begrip 'verificatie van de gezondheid' vervangen door het meer gangbare 'gezondheidscheck'.

4. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's

4.1. Ontheffingen en aanwijzen van plaatsen

Uitgangspunt van hoofdstuk Va Wpg is dat de bestrijding van de epidemie landelijk beleid vergt.¹¹ De minister van VWS houdt daarom de leiding over die bestrijding en in lijn daarmee worden maatregelen ter bestrijding van de epidemie (hoofdzakelijk) bij ministeriële regeling vastgesteld. Voor lokaal maatwerk kan ruimte zijn bij de bestrijding van het virus. Dit kan bijdragen aan de proportionaliteit van maatregelen. Binnen de Wpg is lokaal maatwerk op twee manieren mogelijk.

De eerste mogelijkheid betreft het verlenen van een ontheffing. De burgemeester kan in bijzondere gevallen door middel van een ontheffing afwijken van de landelijk gestelde regels over groepsvorming, publieke plaatsen en evenementen (artikel 58e, tweede lid, onder a, Wpg). Daarnaast kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de burgemeester bevoegd is ontheffing te verlenen van bij

⁸ Zie bijvoorbeeld Gupta, S. e.a., 'Mandated and voluntary social distancing during the COVID-19 epidemic', *Brookings Papers on Economic Activity* (2020).

⁹ Artikel 2.5a van de modelnoodverordening van 14 oktober 2020.

¹⁰ Artikel 2.4 van de modelnoodverordening van 14 oktober 2020.

¹¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 526, nr. 3, § 4.1.

ministeriële regeling vastgestelde regels over hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, de uitoefening van contactberoepen, het gebruik van voor het publiek toegankelijke voorzieningen, de bezettingsgraad van plaatsen waar verblijf wordt geboden aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen (toeristen) en het gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcoholische dranken (artikel 58e, tweede lid, onder b, Wpg). Een ontheffing ziet op een individueel geval. Het is de burgemeester niet toegestaan om ontheffingen te verlenen voor bepaalde categorieën zoals festivals of cafés met een bepaald vloeroppervlak. Dit zou namelijk neerkomen op het verlenen van vrijstellingen. Voordat de burgemeester overgaat tot het verlenen van een ontheffing vraagt hij advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) (artikel 58e, derde lid, Wpg).

Het afwegingskader van de burgemeester om tot het verlenen van een ontheffing over te gaan volgt uit artikel 58e, vierde lid, Wpg. Het gaat om een belangenafweging die ziet op het individuele geval waarbij in ieder geval de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de ontheffing betrekking heeft, moeten worden meegewogen in de belangenafweging alsmede de gevolgen die de ontheffing heeft op de mogelijkheid voor personen om de gestelde regels omtrent de veiligheidsafstandsnorm in acht te nemen. De burgemeester kan aan een ontheffing voorschriften en beperkingen verbinden. Tegen het besluit van de burgemeester om al dan niet tot ontheffing over te gaan, staat voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

De tweede mogelijkheid tot lokaal maatwerk kan bij ministeriële regeling aan de burgemeester worden toegekend. Hieraan wordt, zoals hierna in paragraaf 4.3 aan de orde komt, nu geen uitwerking gegeven, in verband met de huidige fase van de bestrijding van het virus. Het gaat om de mogelijkheid voor de burgemeester om de (gebieden met) plaatsen in de gemeente aan te wijzen waar de bij ministeriële regeling vastgestelde maatregelen van toepassing zijn (artikel 58e, vijfde lid, Wpg).¹² Dit stelt de burgemeester in staat maatregelen breed in de gemeente in te zetten of deze juist te beperken tot specifieke plaatsen als dat volgens hem proportioneel en noodzakelijk is. Een voorbeeld hiervan is het aanwijzen van plaatsen waar een groepsvormingsverbod geldt of plaatsen waar evenementen niet zijn toegestaan.

4.2. Autonome aanvulling

Gemeentebesturen hebben autonome regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid kunnen zij ook inzetten om regels te stellen ter bestrijding van de epidemie. Te denken valt aan het afsluiten van straten, gebieden en parken, het verplaatsen van markten en het verbieden van stadswandelingen, collectanten en straatartiesten vanwege het risico van opeenhoping van mensen.

De regels die een gemeentebestuur stelt, mogen niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wpg vastgestelde maatregelen (zie de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet). Wanneer in een ministeriële regeling bijvoorbeeld wordt bepaald dat alle eet- en drinkgelegenheden om 22.00 uur gesloten dienen te zijn, dan is het niet denkbaar dat gemeentebesturen de sluitingstijd op 23.00 uur vaststellen. Wel zal het in sommige omstandigheden toelaatbaar zijn dat voor de eigen gemeente, gelet op de lokale omstandigheden, strengere regels worden gesteld.

Hier wordt in de artikelsgewijze toelichting nader op ingegaan.

4.3. Beperkt lokaal maatwerk in de huidige fase

De fase waarin de bestrijding van het virus zich bevindt op het moment van het vaststellen van deze ministeriële regeling laat lokaal maatwerk slechts in zeer beperkte mate toe. Vrijwel alle gemeenten zitten in een hoog inschalingsniveau, het aantal besmettingen ligt hoog, de druk op de zorg is groot en de roep om landelijk optreden is sterk, ook onder lokale bestuurders. Dit maakt dat op het niveau van het Rijk uniforme maatregelen moeten worden genomen om het aantal besmettingen terug te brengen. Deze ministeriële regeling bevat daarom geen aanvullende ontheffingsmogelijkheden voor de burgemeester op grond van artikel 58e, tweede lid, aanhef en onder b, Wpg. Om dezelfde reden bevat deze ministeriële regeling evenmin bevoegdheden voor de burgemeester om plaatsen aan te wijzen waar bepaalde maatregelen gelden (artikel 58e, vijfde lid, Wpg). De maatregelen die in deze ministeriële regeling worden genomen gelden ook al voor veel plaatsen. Zo zijn eet- en drinkgelegenheden gesloten en geldt een alcoholverbod vanaf 20.00 uur. Bij wijzigingen van de geldende maatregelen, wordt opnieuw beoordeeld of meer ruimte voor lokaal maatwerk tot de mogelijkheden behoort.

¹² Zie daarover Kamerstukken II 2019/2020, 35 526, nr. 24, p. 7.

4a. Regeldruk

Deze regeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven/instellingen of professionals, omdat het maatregelenpakket aansluit bij het al geldende maatregelenpakket op grond van de noodverordeningen. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) kan zich vinden in de conclusie dat de regeling geen nieuwe regeldruk met zich brengt, aangezien de maatregelen nu ook al in de noodverordeningen zijn opgenomen. Het ATR geeft voorts aan dat noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen in de toelichting expliciet zijn gewogen en vervolgens ook helder zijn gemotiveerd.

5. Consultatie en advies

5.1. Inleiding

Een ontwerp van deze regeling is op 28 oktober 2020 gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl¹³ en voorgelegd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties. Vanwege het spoedeisende karakter en omdat sprake is van een zoveel mogelijk beleidsneutrale omzetting van reeds geldende maatregelen gold daarbij een reactietermijn van een week. De consultatie heeft op verschillende punten geleid tot verduidelijking van de toelichting en voorts is een aantal artikelen aangepast.

Omdat de communicatie over (onderdelen van) de regeling in verschillende reacties en adviezen aan de orde komt, wordt daarop in deze inleiding al ingegaan. In de paragrafen 2 tot en met 5 wordt vervolgens ingegaan op de overige ontvangen reacties en adviezen en de wijze waarop deze in de regeling of toelichting zijn verwerkt.

Publiekscommunicatie

Door verschillende partijen en adviesorganen wordt gewezen op het belang van heldere en toegankelijke communicatie aan het publiek (waaronder aan veldpartijen). Zoals ook uit de Lessons Learned Covid-19 brief van de minister van VWS¹⁴ is gebleken, is publiekscommunicatie essentieel voor het draagvlak, de naleving en de handhaving van maatregelen. De communicatie over de Twm en de daarop te baseren ministeriële regelingen maakt deel uit van de bredere communicatieaanpak. Voor de informatievoorziening aan en communicatie met het publiek over de epidemie, de maatregelen die mensen zelf kunnen treffen en de maatregelen die de overheid treft, is de afgelopen maanden een uitgebreide communicatieaanpak gebruikt. Zo wordt gebruikgemaakt van onder andere persconferenties en allerlei informatieproducten voor verschillende doelgroepen die via een veelheid aan communicatiekanalen zijn verspreid. Deze aanpak zal bij de overgang van de noodverordeningen naar hoofdstuk Va Wpg worden gecontinueerd, waarbij ook telkens actualisatie plaatsvindt.

Het doel van het kabinet is om de juiste informatie vindbaar te maken op de plekken waar mensen die informatie zoeken. Daarbij zal de informatie over de concrete maatregelen steeds – net als nu het geval is – worden geactualiseerd, waarbij ook aandacht is voor de verduidelijkingen waar het publiek of het veld om vraagt.

De beschikbare informatie wordt bijgehouden op de rijksoverheidswebsite¹⁵. Op deze website is onder meer een uitleg van het juridische kader en de geldende maatregelen en adviezen te vinden. Deze website bevat tevens een aantal relevante vragen en antwoorden die steeds worden geactualiseerd en aangevuld. Daarnaast worden alle rijksoverheidspagina's waar toelichting wordt gegeven op de maatregelen geactualiseerd na elk kabinetsbesluit en bij de inwerkingtreding van de Twm en de regeling. Momenteel wordt bezien of er nog meer communicatiemiddelen nodig zijn om de na inwerkingtreding van de Twm geldende regels, goed uit te leggen.

Naast de toegankelijkheid van de informatie beoogt het kabinet de informatie op een heldere manier te presenteren en waar nodig toe te spitsen op verschillende thema's of onderscheiden doelgroepen, bijvoorbeeld gezondheidszorg of onderwijs. Uit deze consultatie komt naar voren dat er behoefte bestaat aan nadere duiding van de begrippen publieke plaats, publieke binnenruimte, erven en besloten plaatsen, binnen de specifieke context waarin partijen werkzaam zijn (zoals bijvoorbeeld diverse soorten zorglocaties of vervoer). Aan dit thema zal dan ook nader aandacht worden besteed in de (doelgroepen)communicatie.

Tot slot wordt de nodige aandacht besteed aan het tegengaan van mis- en desinformatie. Beoogd

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2020/10/28/tijdelijke-regeling-maatregelen-covid-19>

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 25 295, nr. 508.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19>



wordt onjuistheden bij te sturen in de berichtgeving over de epidemie en maatregelen ter bestrijding daarvan, die schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid. Dit gebeurt onder meer door goede voorlichting via social media, informatie over het herkennen van mis- en desinformatie en het verwijzen naar de juiste bronnen.

5.2. Adviescolleges

5.2.1. College voor de rechten van de mens

Het College voor de rechten van de mens (College) benadrukt allereerst het grote belang van betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging, aangezien in het Nederlandse grondwettelijk systeem het waken tegen ongerechtvaardigde inbreuken op grondrechten hoofdzakelijk in handen van de volksvertegenwoordiging wordt gelegd. Met het College menen wij dat de rol van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder de Tweede Kamer, bij het uitvaardigen van vrijheidsbeperkende maatregelen via algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen op basis van het nu vastgestelde hoofdstuk Va Wpg stevig is verankerd.

Het College ziet geen reden om te twijfelen aan de motieven voor het uitvaardigen van deze tijdelijke maatregelen. Wij zijn verheugd dat het College ook het nut en de noodzaak ervan onderschrijft en dat het de uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm logisch, helder, zeer relevant en terecht vindt.

Het College schrijft zich te realiseren dat het heel lastig zal zijn om heel precies per afzonderlijke maatregel de noodzaak en proportionaliteit te beargumenteren, aangezien de effectiviteit ervan voor het terugdringen van het virus eigenlijk alleen kan worden afgemeten aan het totaalpakket van de maatregelen, zonder dat heel exact per onderdeel bepaald kan worden wat de bijdrage aan het totaal is. Desalniettemin acht het College een nadere precisering hier op haar plaats, vooral met het oog op de kenbaarheid van de gemaakte afweging en de overtuigingskracht van de toelichting, aangezien deze van invloed zou kunnen zijn op de bereidheid van burgers om zich te houden aan de uitgevaardigde maatregelen. Deze opmerking heeft op verschillende onderdelen aanleiding gegeven tot aanvulling van de artikelsgewijze toelichting. Dit geldt voor de toelichting op de uitzondering van kinderen van de veiligeafstandsnorm (artikel 2.1), het verbod op groepsvorming boven vier personen (artikel 3.1), het verbod op groepsvorming boven dertig personen (artikel 3.2) en het maximum van dertig bezoekers per zelfstandige ruimte van een publieke binnenruimte (artikel 4.2).

Het College is verheugd over de uitzondering op de mondkapjesplicht voor mensen met een beperking of ziekte, maar wijst erop dat het van groot belang zal zijn om heldere informatie over deze uitzonderingen te verschaffen, opdat personen die een beroep doen op deze uitzonderingen niet te maken krijgen met afwijzende of negatieve bejegening door handhavers of derden op het moment dat zij geen mondkapje dragen. Wij onderschrijven het belang van goede communicatie. Hierop is ingegaan in de inleiding, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

5.2.2. Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vraagt aandacht voor de communicatie over de maatregelen aan burgers en geeft aan dat toegankelijke en begrijpelijke informatie voor burgers absoluut noodzakelijk is. Hierop is ingegaan in de inleiding, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

5.2.3. De Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) maakt in haar advies opmerkingen over de verplichting voor beroepsbeoefenaren die niet ten minste de veilige afstand kunnen houden (contactberoepen) om aan klanten toestemming te vragen om hun contactgegevens in voorkomend geval voor bron- en contactopsporing aan de GGD beschikbaar te mogen stellen. De AP onderschrijft de wenselijkheid van toestemming en dus vrijwilligheid als grondslag voor deze verwerking. De bijzondere combinatie van wettelijke verplichting voor de één en vrijwillige opvolging voor de ander stelt echter bijzondere eisen aan de informatieverstrekking door de beroepsbeoefenaar. In de praktijk is de kans immers aanzienlijk dat de beroepsbeoefenaar of klant in veel gevallen verplichte verstrekking van de gegevens ziet als logisch vervolg op de verplichting van de beoefenaar. Ook vraagt de AP aandacht voor de beveiliging van de verwerking. De AP adviseert het concept aan te vullen met een concrete waarborg voor bewustheid van het vrijwillige karakter van de medewerking bij de klant en voor afscherming van diens gegevens van andere klanten. Naar aanleiding van dit adviespunt zijn de tekst en de toelichting van artikel 6.8 in die zin aangepast.

De AP adviseert tevens gerichte communicatie-inspanningen op deze punten te verrichten en te bevorderen. Wij onderschrijven het belang hiervan. Dit onderwerp zal worden meegenomen in de doelgroepencommunicatie, waartoe wij ook verwijzen naar de inleiding van deze paragraaf.

Verder adviseert de AP met betrekking tot de reikwijdte van deze verplichting toe te lichten waarom deze specifiek en (vooralsnog) alleen voor deze beroepen noodzakelijk is. Het belang van bron- en contactopsporing zou immers ook gediend kunnen zijn met bijvoorbeeld verplichte uitvraag bij de op beperkte schaal nog toegestane evenementen met onbekend publiek. Naar aanleiding hiervan is de toelichting op dit punt aangevuld. De reden om deze verplichting alleen voor te schrijven bij contactberoepen is dat daar de veilige afstand niet in acht kan worden genomen en dus ook niet geldt. Bij evenementen geldt de veiligheidsafstandsnorm onverkort, waardoor deze verplichting niet strekt tot evenementen.

5.3. Openbaar bestuur

5.3.1. Vereniging voor Raadsleden

De Vereniging voor Raadsleden merkt op dat artikel 4.2 zodanig zou kunnen worden uitgelegd dat raadsvergaderingen met meer dan dertig personen onmogelijk zijn. Wij kunnen de zorgen van de Vereniging voor Raadsleden wegnemen. Het maximumaantal van dertig dat in artikel 4.2 is opgenomen ziet alleen op personen die als publiek aanwezig zijn. Uit de definitie van publiek in artikel 1.1 volgt eveneens dat de daar werkzame personen hiervan zijn uitgezonderd. Zoals uit de toelichting op artikel 1.1 blijkt, is het daarvoor niet relevant of deze personen daar tegen betaling werkzaam zijn. Dit is verduidelijkt in artikel 1.1. Dat betekent dus dat deze regeling niet in de weg staat aan doorgang van raadsvergaderingen met meer dan dertig deelnemers aan de beraadslaging.

5.3.2. Interprovinciaal Overleg

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) hecht eraan dat de bedoelde wetgeving inderdaad een tijdelijk karakter heeft en slechts zolang van kracht zal zijn als strikt noodzakelijk. Dit kunnen wij bevestigen. De Twm heeft een tijdelijk karakter en deze ministeriële regeling kan niet langer gelden dan de wet waarop zij gebaseerd is. Het gaat hier om een uiterste vervaldatum; als de noodzaak al eerder ontvalt aan deze regeling of onderdelen ervan, zal de regeling eerder worden ingetrokken of aangepast (zie ook artikel 58c, zesde lid, Wpg).

Verder merkt het IPO op dat ondanks de spoedeisendheid van deze regelingen, voldoende aandacht dient te worden geschonken aan de uitvoerbaarheid van de regeling, de communicatie hierover, en de (financiële) middelen voor met name de gemeenten om de regeling uit te voeren. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan. In de inleiding van deze paragraaf is reeds ingegaan op de publiekscommunicatie, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Voor zover het IPO aangeeft de reactie van de Kring van commissarissen van de Koning in het kader van de onderhavige consultatie te onderschrijven, verwijzen wij naar de opmerkingen bij deze reactie.

5.3.3. De Kring van commissarissen van de Koning

Het verheugt ons dat de Kring van commissarissen van de Koning (Kring) het nut van de voorgestelde mondkapjesverplichtingen onderschrijft omdat een verplichting het belang van de maatregel onderschrijft en dat is wat nu nodig is. De Kring benadrukt voorts de noodzaak om naast handhaving ook te blijven investeren in maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak voor het coronabeleid. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan. De communicatie is hierbij een belangrijk aspect. Hierop is reeds ingegaan in de inleiding van deze paragraaf, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

5.3.4. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Wethoudersvereniging

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Wethoudersvereniging (WHV) hebben gezamenlijk op de conceptregelingen gereageerd. Samengevat concluderen wij dat deze partijen kunnen instemmen met de regelingen. Wel benadrukken deze partijen dat afspraken gemaakt moeten worden over de inwerkingtredingsdatum en de financiële gevolgen van de regelingen, dat het nodig is de regelingen aan te scherpen en dat goede communicatie van groot belang is. Vijf aandachtspunten staan centraal in de consultatiereactie. Deze worden hieronder per categorie besproken.

Vorbereidingstijd

Allereerst wijzen de VNG, het NGB en de WHV op het belang van voldoende voorbereidingstijd om de transitie van de noodverordeningen naar de systematiek van de Twm uit te voeren. Gemeenten en veiligheidsregio's moeten de tijd krijgen om deze transitie vorm te geven.

Het belang van voldoende voorbereidingstijd erkennen wij. Gelijktijdig is het van belang dat op korte termijn het stelsel van de Twm in werking treedt. Deze wet biedt namelijk een solide juridische basis om maatregelen te nemen ter bestrijding van het virus waarbij de democratische legitimatie van de maatregelen is geborgd. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft bevestigd in haar voorlichting aan de Tweede Kamer en haar advies op het wetsvoorstel Twm kan het gebruik van noodverordeningen gelet op hun aard niet te lang duren.¹⁶ De inwerkingtreding van de Twm en onderhavige regeling biedt volgens ons enerzijds voldoende voorbereidingstijd en bevordert anderzijds een spoedige overgang naar de systematiek van de Twm. Daarbij speelt dat de onderhavige regeling een beleidsneutrale omzetting van de reeds geldende maatregelen uit de noodverordening bevat. Dit zijn maatregelen waar de praktijk inmiddels al geruime tijd mee werkt. Van aanvullende bevoegdheden voor burgemeesters is gelet op de huidige fase van de virusbestrijding zeer beperkt sprake. Dit is toegelicht in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Wij zetten ons in om gezamenlijk met de gemeenten te werken aan een goede implementatie van de Twm. Gewerkt wordt aan een aantal initiatieven hiertoe. De minister van BZK ondersteunt de VNG bij de inrichting van een ondersteuningsstructuur. Via deze ondersteuningsstructuur wordt onder meer gezorgd voor een helpdeskfunctie bij de VNG waar gemeenten en bestuurders met vragen terecht kunnen over de Twm en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen waarin maatregelen hun grondslag vinden en voor een goede informatievoorziening over de werking van de regelgeving (online en via handreikingen). Ook is er gericht aandacht voor lokale bevoegdheden in de gemeentelijke praktijk (bijvoorbeeld door middel van webinars, trainingen en impactanalyses).

Verhoudingen tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten

Ten tweede vragen de VNG, het NGB en de WHV om verduidelijking over de verhoudingen tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en de gemeenten. Zij merken op dat deze ministeriële regeling geen differentiatiebepalingen bevat waardoor in een toekomstig afschalingsscenario een wijzigingsregeling nodig is. Gelet daarop wordt gevraagd naar de verhouding tot de routekaart van de minister van VWS. Ook wordt het kabinet gevraagd om meer duidelijkheid te bieden over de ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester op grond van artikel 58e, tweede tot en met vierde lid, Wpg in relatie tot de huidige stand van zaken in de bestrijding van het virus. Verder wordt om voorbeelden gevraagd van concrete situaties waarin de minister van VWS de bevoegdheden van de burgemeester tijdelijk zal overhevelen naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Tot slot vragen zij om nadere toelichting over handhaving in besloten plaatsen nu hier een bevoegdheid ligt voor zowel de burgemeester als de minister van VWS.

Wij willen graag voorop stellen dat de onderhavige regeling een beleidsarme omzetting van de maatregelen uit de noodverordening naar de systematiek van de Twm bevat. Dit brengt met zich dat deze regeling inderdaad geen differentiatiebepalingen bevat. De huidige opdracht op basis waarvan noodverordeningen worden vastgesteld, bevat dergelijke bepalingen immers ook niet. De huidige cijfers rond het virus zijn helaas zodanig dat een meer uniforme en centrale aanpak voor de hand ligt. Maar er komt een moment waarop we kunnen afschalen en een meer regionale of lokale aanpak aan de orde zal kunnen zijn.

De verhoudingen tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en de gemeenten zijn toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting. Ook is dit onderwerp uitgebreid aan de orde gekomen in de memorie van toelichting van de Twm¹⁷ en in de parlementaire behandeling van deze wet.¹⁸ Hier willen wij benoemen dat het al dan niet verlenen van een ontheffing een bevoegdheid is die de burgemeester toekomt. Artikel 58e, derde en vierde lid, Wpg bevat hiervoor het afwegingskader. Binnen het daar genoemde kader staat het gemeenten vrij om beleid op te stellen voor de behandeling van aanvragen tot een ontheffing. Wij benadrukken wel dat de figuur van ontheffing expliciet is bedoeld voor bijzondere gevallen. Ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene maatregelen en zijn niet bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken of een ander regime te laten gelden.¹⁹ Bijzondere omstandigheden rondom uitvaarten, het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, herdenkingen en jubilea kunnen reden zijn het verlenen van een ontheffing te overwegen. Uit het voorgaande volgt dat een ontheffing voor lange duur van de geldende maatregelen voor de reguliere exploitatie van een bedrijf niet in de rede ligt, nu het in dat geval niet gaat om een bijzonder geval. Omdat de ontheffingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 58e, tweede lid, onder a, rechtstreeks uit de Wpg voortvloeit en aan de burgemeester toekomt, past het niet dat het kabinet bepaalt in welk inschalingsniveau de burgemeester al dan niet gebruik mag maken van zijn ontheffing.

¹⁶ Kamerstukken 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 7.

¹⁷ Kamerstukken 2019/20, 35 526, nr. 3, § 4.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van de vragen 217, 247 en 428 in Kamerstukken 2020/21, 35 526, nr. 23.

¹⁹ Kamerstukken 2020/2021, 35 526, nr. 23, p. 178.

fingsbevoegdheid. Het kabinet heeft andere instrumenten voor dergelijk maatwerk.²⁰ Dit leidt ertoe dat het aan het oordeel van de burgemeester is of het huidige inschalingsniveau mogelijkheden biedt voor de toepassing van zijn ontheffingsbevoegdheid, waarbij hij wel de GGD zal moeten consulteren.²¹ Artikel 58e, vierde lid, eerste zin, Wpg bepaalt bovendien dat de burgemeester verplicht is een ontheffing te weigeren, indien het belang van de bestrijding van de epidemie zich daartegen naar zijn oordeel verzet. Wanneer een ontheffing bovenlokale effecten kan veroorzaken dient verder goede afstemming met andere gemeenten plaats te vinden. Dit volgt uit artikel 170 van de Gemeentewet. Deze hoofdregel geldt overigens ook in andere tijden dan tijdens de coronacrisis. Het ligt voor de hand dat een burgemeester die een ontheffing wil verlenen zijn lokale afweging afstemt in het regionaal beleidsteam.²² Verder kan de minister van VWS in het geval van een dreigend nadelig bovenlokaal effect besluiten dat de burgemeestersbevoegdheid op de voorzitter van de veiligheidsregio overgaat, als dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie. In de regel zal het hier gaan om grootschalige evenementen die een toestroom van bezoekers op de been brengt, die de druk op de infrastructuur en de drukte op straat in andere gemeenten mogelijk doet toenemen en daarmee de bestrijding van de epidemie in gevaar brengt. Doorgaans zal hiervan geen sprake zijn bij de hier genoemde kleinschalige aangelegenheden zoals een uitvaart of een jubileum. Te denken valt wel aan een festival of een sportwedstrijd met toeschouwers.

De bevoegdheidsverdeling tot handhaving in besloten plaatsen verloopt langs de scheidslijn van het oordeel of een besloten plaats een ruimte is waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. In die gevallen is de minister van VWS bevoegd tot handhaving. Hierbij kan worden gedacht aan kantoren of slachterijen. In andere gevallen, zoals verenigingsgebouwen en loodsen die niet bedrijfsmatig worden gebruikt, is de burgemeester bevoegd tot handhaving. Voor gevallen waarin wegens ernstige vrees voor onmiddellijke verspreiding van het virus onmiddellijk dient te worden ingegrepen geldt verder een specifieke bevelsbevoegdheid voor de burgemeester zodat snel gehandeld kan worden (artikel 58n Wpg). Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden toegepast in de situatie waarin een groot aantal personen die de veiligeafstandsnorm niet in acht nemen wordt geconstateerd in een kleine besloten ruimte die wordt gebruikt voor beroep of bedrijf. Het gaat hier om de excessen waarin snel optreden door de burgemeester noodzakelijk is. Met deze verdeling is aansluiting gezocht bij de algemene toezichtstaken binnen gemeenten.²³

Communicatie

Ten derde roepen de VNG, het NGB en de WHV het kabinet op tot heldere communicatie over de Twm en de ministeriële regelingen die voor iedereen toegankelijk is. De systematiek van de Twm maakt het voor leken lastiger om de maatregelen die worden genomen ter bestrijding van het virus op één plek terug te vinden. Ook dringen deze partijen erop aan dat het Rijk, het

Veiligheidsberaad en de VNG de maatregelen op eenduidige wijze uitleggen, bijvoorbeeld in een set van vragen en antwoorden.

Wij zijn het eens met de VNG, het NGB en de WHV dat heldere communicatie over het systeem van de Twm en de ministeriële regelingen van belang is. In de inleiding van deze paragraaf is daar aandacht aan besteed. In aanvulling daarop merken wij op dat de eerdere genoemde ondersteuningsstructuur van de VNG hier, met ondersteuning van de minister van BZK, een grote rol in kan spelen. Zo kunnen algemene vragen en antwoorden op de website worden geplaatst. Naast communicatie over de systematiek van de Twm, is heldere communicatie over de geldende maatregelen van groot belang. Wij merken wel op dat de ministeriële regeling vijftientwintig noodverordeningen vervangt waarvan elke voorzitter van de veiligheidsregio bepaalt hoe zij bekend worden gemaakt. De regeling zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en via www.wetten.nl zal zijn te raadplegen.

Financiële gevolgen

Ten vierde wijzen de VNG, het NGB en de WHV erop dat de financiële gevolgen van de coronacrisis op allerlei manieren laste van de gemeenten komen. Thans vindt compensatie hiervoor plaats via een directe uitkering. Het is volgens hen noodzakelijk dat deze uitkering in stand blijft en volledige compensatie bevat voor extra taken die gemeenten krijgen. De VNG, het NGB en de WHV vragen het kabinet met klem om een financieringsparagraaf in deze regeling op te nemen.

²⁰ Differentiatie in maatregelen (artikel 58e, eerste lid, Wpg), aanvullende ontheffingsbevoegdheden voor de burgemeester (artikel 58e, tweede lid, onder b, Wpg) en de bevoegdheid aan de burgemeester verlenen tot het aanwijzen van plaatsen (artikel 58e, vijfde lid, Wpg).

²¹ Artikel 58e, derde lid, Wpg.

²² Kamerstukken 2020/2021, 35 526, nr. 23, p. 105.

²³ Kamerstukken 2020/2021, 35 526, nr. 23, p. 198.

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van de Twm en de regelingen is het uitgangspunt de Financiële-verhoudingswet. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten, aangegeven dient te worden wat de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

Tussen de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland zijn in juli 2020 bestuurlijke afspraken gemaakt over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de uitbraak van het virus voor 2020 en 2021. De vergoeding van de meerkosten voor de GGDen de Veiligheidsregio's vindt plaats op basis van artikel 62 Wpg en de artikelen 15 en 16 van het Besluit publieke gezondheid. Wat betreft de wijze van bekostiging is afgesproken dat deze plaatsvindt via bevoorschotting van de opgave van de meerkosten door de GGD's en de veiligheidsregio's. Finale afrekening is vervolgens op basis van de goedgekeurde jaarrekeningen van de GGD's en de veiligheidsregio's. Daarnaast zijn ten aanzien van de laboratoriumkosten, de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) en de bron- en contactopsporing nadere afspraken gemaakt tussen het kabinet en de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland.

Ten vijfde vragen de VNG, het NGB en de WHV om de bepalingen uit de Twm die zien op besloten plaatsen te heroverwegen. De vrees bestaat dat horecaondernemers creatief om zullen gaan met het beperktere regime om regels te kunnen stellen aan de openstelling van besloten plaatsen.

De bevoegdheden om regels te stellen voor besloten plaatsen volgen direct uit de Wpg. Met deze regeling kan daar geen verandering in worden gebracht. Het kabinet wil wel benadrukken dat de eis van een lidmaatschap voor toegang tot een eet- en drinkgelegenheid niet automatisch betekent dat sprake is van een besloten plaats. Een plaats die voor eenieder zonder aanzien des persoons openstaat is een publieke plaats.²⁴ In de toelichting is verduidelijkt dat een plaats voor het publiek toegankelijk is wanneer deze feitelijk voor een in beginsel onbeperkt aantal personen toegankelijk is. Daarnaast is een plaats voor het publiek toegankelijk wanneer deze weliswaar voor een bepaalde groep van personen openstaat en aan de toegang voorwaarden worden verbonden, maar die groep in beginsel een onbeperkt aantal personen kan omvatten. Dat beletselen gelden voor toegang en verblijf zoals een entreprijs, minimumleeftijd of verzoek om identificatie doet hier niet aan af. Als toegang is gekoppeld aan een lidmaatschap waarbij een ieder het lidmaatschap kan verkrijgen zonder aanzien des persoons, dan is dit vergelijkbaar met een toegangsbewijs of plaatsbewijs. Iedereen die immers aan die voorwaarde voldoet, heeft toegang tot die plaats. Daarin verschilt een publieke plaats van een besloten plaats, waar de toegang openstaat voor specifieke personen en de identiteit van de aanwezigen bepalend is voor de toegang en het gebruik van de ruimte. Denk aan de (ruimten van) kantoorgebouwen die toegankelijk zijn voor de werknemers en de personen met wie zij een afspraak hebben. Gelet hierop, zal een café of restaurant dat bij entree zijn klanten vraagt een lidmaatschap af te sluiten in de regel dus gewoon moeten worden gekwalificeerd als publieke plaats. Hiervoor geldt het verbod op openstelling uit deze regeling. Daarnaast wijzen wij erop dat in de definitiebepaling van evenement in artikel 58a, eerste lid, Wpg ook een feest op een andere plaats dan een woning is opgenomen. Horecaondernemers die creatief willen omgaan met het begrip besloten plaats kunnen vervolgens ook stuiten op het evenementenverbod, waaronder feesten vallen. De toelichting op het begrip publieke plaatsen is in deze regeling aangevuld.

5.3.5. Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad (VB) constateert terecht dat de regeling in belangrijke mate een beleidsarme omzetting is van de noodverordeningen. Wij zijn verheugd te horen dat het deze aanpak steunt. Het kabinet hecht, zoals ook blijkt uit de totstandbrenging van de Twm en de toelichting op de regeling, aan de coördinerende rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's en dus ook aan het VB. Adviezen van het VB over concrete casuïstiek kunnen dan ook belangrijke diensten bewijzen bij met name bestuursrechtelijke handhaving door burgemeesters, die in de nieuwe situatie een van de handhavingsautoriteiten zijn. Wij merken naar aanleiding van de reactie van het VB wel op dat, hoezeer de noodverordeningen ook als uitgangspunt zijn genomen, geen sprake is van een-op-een overzetten. Bovendien zijn de voorzitters van de veiligheidsregio's na intrekking van de noodverordeningen geen regelgever meer. De toekomstige interpretatie voor concrete vraagstukken zal dus moeten worden gezien in het licht van het nieuwe juridische kader. Het vertrekpunt daarvan is de Twm. Op basis van de wet, en de totstandbrengingsgeschiedenis ervan, en met de daar gebruikte begrippen en het daarin vervatte systeem geven wij de regeling gestalte en daarnaar zal de handhaving zich moeten richten. De interpretatieadviezen lenen zich ook niet altijd zonder meer voor omzetting in een regeling. Gezien de interpretatieadviezen van het VB is de toelichting op diverse plaatsen echter wel aangepast. Wij

²⁴ Kamerstukken 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 76.



wijzen op de artikelsgewijze toelichtingen op artikel 1.1 (bij de begrippen doorstroomlocaties en winkel), 3.2 (educatieve activiteiten) en 4.5 (sluitingstijd winkels).

Het door het VB genoemde begrip 'huishouden' is daarvan een treffend voorbeeld. De regeling kent dat begrip niet, net zo min als de wet dit doet. Het gaat er in het nieuwe stelsel om of personen 'op hetzelfde adres woonachtig zijn'. Dit kan inderdaad ook studentenhuizen omvatten.²⁵ Bij de totstandbrenging van artikel 58f Wpg is uitdrukkelijk aan de orde gekomen dat dit begrip afwijkt van de noodverordeningen en dat de achtergrond daarvan is gelegen in het streven de reikwijdte van de uitzondering op de veilige afstand te verbreden tot meer verschillende samenlevingsnormen.²⁶

Het VB vraagt het kabinet om aandacht te hebben voor het tijdig instellen van een vraagbaakfunctie onder verantwoordelijkheid van het Rijk, voor veiligheidsregio's en gemeenten. Het kabinet is zich ervan bewust dat er behoefte is aan een vraagbaakfunctie. Zoals nader toegelicht in paragraaf 5.3.3 werkt de minister van BZK samen met de VNG aan het opzetten van een ondersteuningsstructuur waaronder een helpdeskfunctie. Hierbij is overigens wel van belang te onderkennen dat juridische uitleg van begrippen na totstandkoming van wetgeving uiteindelijk door de handhavingsinstanties en de rechter plaatsvindt en niet door de rijksoverheid.

De Veiligheidsregio Noord-Holland Noord heeft nog aandacht gevraagd voor Waddenveren en overige veerponten in verband met (thans) artikel 6.7 en de toelichting daarop. Het artikel en de toelichting zijn aangepast.

5.4. Rechtspraak, Openbaar Ministerie, advocatuur en politie

5.4.1. Raad voor de rechtspraak

Begrip 'publiek' en procesdeelnemers

De Raad voor de rechtspraak (Raad) vraagt aandacht voor de definitie van publiek en de positie van procesdeelnemers. Voor zover het gaat om advocaten, officieren van justitie, tolken en deskundigen geldt dat zij wel degelijk werkzaam zijn in een rechtszaal. Dit is in de toelichting op de begripsbepaling van publiek (artikel 1.1) met een voorbeeld verduidelijkt. De Raad wijst er terecht op dat evenwel niet alle procespartijen in een rechtszaal werkzaam zijn, zoals bij verdachten en slachtoffers niet het geval is. Aan artikel 4.2, tweede lid, waar dat in deze regeling kan klemmen, is daarom een onderdeel toegevoegd voor het onderzoek ter zitting. In de toelichting op die bepaling zijn ook voorbeelden vermeld.

Begrip 'instelling voor topsport'

De Raad mist een definitie van het begrip 'instelling voor topsport'. Omdat het vinden van een sluitende begripsbepaling niet mogelijk blijkt en het niet de bedoeling is bepaalde topsporters onterecht uit te sluiten, is gekozen voor een verwijzing naar de topsportinstellingen in de toelichting.

Begrip 'erf'

De Raad vraagt het kabinet om de verhouding tussen artikel 3.1, eerste lid, en 3.2, eerste lid, te duiden wat betreft het gebruik van het begrip erf. De modelnoodverordening, waar deze regeling een beleidsneutrale vertaling van is, bevat kort gezegd een beperking tot groepsvorming tot en met vier personen voor openbare plaatsen en de buitenlucht. Deze maatregel is vertaald naar artikel 3.1. Om het verschijnsel "buitenlucht" te vangen in regels, is gekozen om de beperking tot groepsvorming expliciet van toepassing te laten zijn op een erf behorende bij een publieke plaats. Uit de definitie van publieke plaats in de Wpg volgt immers dat hier onder meer onder moet worden verstaan een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en een daarbij behorend erf. Dit maakt dat zowel een ruimte in een gebouw, als een erf behorende tot dat gebouw, een publieke plaats kan zijn. Door de beperking tot groepsvorming in artikel 3.1 alleen van toepassing te verklaren op het erf wordt duidelijk dat het hier gaat om buitenruimte zoals bijvoorbeeld een terras. Dezelfde systematiek is gekozen voor een erf behorende bij een besloten plaats. De definitie van besloten plaats luidt: een andere dan openbare of publieke plaats en een daarbij behorend erf. Ook hier wordt de groepsvorming alleen beperkt tot het erf.

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 81.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23, p. 87, 129 en 179-180 (antwoorden 187, 288, 430 en 433 op vragen van de leden van de ChristenUnie-, GroenLinks- en D66-fracties); Kamerstukken I 2020/21, 35 526, G, p. 74 (antwoord 18 op een vraag van de leden van de PVV-fractie).

Daar waar artikel 3.1 juist expliciet van toepassing is op de erven, worden deze in artikel 3.2 uitgezonderd. Hiermee wordt geregeld dat de beperking tot groepsvorming tot maximaal dertig personen per zelfstandige ruimte alleen geldt in besloten gebouwen en voor het publiek openstaande lokalen, voertuigen of vaartuigen. Ook dit is een vertaling van de maatregelen uit de noodverordening. Woningen zijn expliciet uitgezonderd van alle beperkingen tot groepsvorming. Mede naar aanleiding van deze opmerking van de Raad zijn redactionele wijzingen doorgevoerd in de artikelen 3.1 en 3.2 om onduidelijkheden weg te nemen.

Uitzondering maximaal dertig personen publiek per zelfstandige ruimte

De Raad wijst erop dat, kort gezegd, hoorzittingen in het kader van bezwaar of administratief beroep niet zijn opgenomen als uitzondering in artikel 4.2 van de regeling. Hij ziet hierin een afwijking van artikel 2.1, tweede lid, onder f, van de geldende noodverordeningen. De uitzondering in de noodverordeningen betreft een uitzondering op het verbod op samenkomsten van meer dan dertig personen voor samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van organisaties. Deze uitzondering komt niet terug in artikel 4.2, tweede lid, van de regeling, omdat personen die noodzakelijke werkzaamheden verrichten in publieke plaatsen, niet onder publiek vallen. Wij kozen er bovendien voor een onderdeel aan artikel 4.2, tweede lid, toe te voegen voor personen die direct zijn betrokken bij een onderzoek ter zitting of de hoorzitting in het kader van bezwaar of administratief beroep. Dat op het aantal mensen dat ter plekke dan als bezoeker resteert, een maximum van dertig wordt gesteld, brengt de continuering van de dagelijkse werkzaamheden niet in gevaar.

Reservering per tijdvak

De Raad gaat in op reserveringen voor tijdvakken, waarop artikel 4.3 betrekking heeft. Wij wijzen erop dat dit artikel geen betrekking heeft op rechtszalen, omdat het ziet op doorstroomlocaties en rechtszalen dat niet zijn.

Ontheffingen

De Raad wijst er terecht op dat ontheffingen vervallen die zijn gebaseerd op noodverordeningen en dat als een ontheffing wordt gewenst, deze opnieuw moet worden aangevraagd. Als de ontheffing niet wordt verleend, kan dit inderdaad effect hebben op de werklast van de gerechten. Dit kan, zoals de Raad ook opmerkt, worden meegenomen bij de gesprekken die hij daarover reeds voert met de minister van JenV. Terecht merkt de Raad op dat beleidsneutraliteit het uitgangspunt is van de regeling. Dit betekent dat de bestaande noodverordeningen zo veel mogelijk worden omgezet in de regeling. Daarmee is echter niet gezegd dat onder de noodverordeningen verleende ontheffingen per definitie opnieuw zullen worden verleend onder het nieuwe regime. Beoordeling van een aanvraag zal moeten plaatsvinden door de burgemeester binnen het wettelijk kader (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid, Wpg), hetgeen een ander bestuursorgaan is met een ander juridisch raamwerk dan onder de noodverordeningen het geval is.

Financiële gevolgen

De Raad wijst in zijn advies op de lopende gesprekken met het ministerie van JenV over de financiële gevolgen van de huidige covid-19-crisis voor de rechtspraak en over de manier waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen. Daarbij zullen, zoals de Raad stelt, ook eventuele gevolgen van het wetsvoorstel en de ministeriële regelingen worden betrokken.

5.4.2. Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Wij danken de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) voor haar advies. Met tevredenheid stellen wij vast dat volgens de NVvR in de toelichting voldoende aandacht is besteed aan de grondrechtelijke kwesties die met deze regeling zijn gemoeid. De NVvR adviseert de leeftijdsgrens van zeventien jaar, zoals opgenomen in artikel 3.2, te verhogen naar achttien jaar. Naar aanleiding van deze opmerking is in de toelichting beter uitgelegd waarom aangesloten is bij de leeftijd van zeventien jaar en niet achttien jaar.

5.4.3. College van procureurs-generaal

Algemene opmerking

Overeenkomstig het advies van het College van procureurs-generaal (College) is een tweede bijlage bij de toelichting opgenomen, die duidelijk maakt op welke wettelijke grondslagen de diverse bepalingen in de regeling berusten.

Groepsvorming

Het College vraagt zich af op welke bepaling uit de Twm de bevoegdheid is gebaseerd om in de artikelen 3.1, tweede lid, 3.2, tweede lid, en 6.2 van de regeling ten opzichte van artikel 58g, tweede lid, Wpg aanvullende categorieën van uitgezonderde personen aan te wijzen. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 58e, eerste lid, aanhef en onder b, c en d, Wpg. Op grond hiervan kan in de ministeriële regeling bij groepsvormingsverboden onderscheid worden gemaakt tussen personen, op basis van leeftijd, activiteiten en (gedeelten van) openbare, publieke en besloten plaatsen. De in artikel 3.1, tweede lid, 3.2, tweede lid, en 6.2 genoemde uitzonderingen geven daar invulling aan. Uit het oogpunt van duidelijkheid en eenvoud zijn in de formulering van deze bepalingen soms categorieën van personen aangewezen, terwijl deze aanwijzing in wetstechnische zin herleidbaar is tot de in artikel 58g, tweede lid, aanhef en onder c en d, Wpg opgenomen bevoegdheid om activiteiten en gedeelten van plaatsen aan te wijzen.

Aanwijzing van plaatsen

Het College stelt terecht vast dat op grond van artikel 58h Wpg voorwaarden alleen kunnen gelden voor aangewezen publieke plaatsen. Het vraagt of dit betekent dat alle publieke plaatsen worden aangewezen als publieke plaatsen in de zin van die bepaling en, zo ja, waar die aanwijzing dan is geregeld. Naar aanleiding hiervan is de tekst van de artikelen 4.1 tot en met 4.7 en 6.3 en 6.4 aangepast, net als de tekst van de artikelen 3.1, 3.2 en 5.1, omdat het gestelde mutatis mutandis ook daarvoor geldt. Daar waar zonder onderscheid plaatsen of evenementen worden genoemd, hebben wij hiermee alle desbetreffende plaatsen en evenementen aangewezen. In een aantal bepalingen zijn slechts bepaalde plaatsen en evenementen aangewezen. Deze differentiatie is mogelijk op grond van artikel 58e, eerste lid, onder d, Wpg.

5.4.4. Nederlandse orde van Advocaten

De Nederlandse orde van Advocaten (NOvA) heeft een gecombineerd advies gegeven van de adviescommissies bestuursrecht en strafrecht, waarbij de algemene raad zich aansluit. Daarvoor zeggen wij de NOvA dank en wij stellen vast dat ondanks de gevraagde spoed, een uitvoerig advies tot stand is gekomen. Die spoed hangt niet alleen samen met de – ook door de NOvA onderkende – noodzaak om in het belang van de volksgezondheid snel en krachtig op te treden. Van belang is eveneens dat de wetgever – en zoals onder meer ook de Afdeling advisering van de Raad van State bij herhaling heeft onderschreven – het bestaande juridisch kader tot een einde wil en meent te moeten brengen, waarin een opdracht van de minister van VWS leidt tot noodverordeningen. Her en der geeft de NOvA haar opvatting over het wettelijk kader of de wet waarop de regeling is gebaseerd. Die opvatting nemen wij voor kennisgeving aan. Het wetsvoorstel en het daarin vervatte systeem zijn immers door de Staten-Generaal met de regering tot stand gebracht en dienen daarom thans voor ons tot vertrekpunt.

Tegen die achtergrond toetsen wij de begrippen ‘samenkomst’ en ‘groep’, anders dan de NOvA voorstelt, niet aan de vonnissen die kantonrechters hebben gewezen over dergelijke in noodverordeningen vervatte begrippen. Er komt een nieuw juridisch kader tot stand, waarbij het begrip ‘samenkomst’ nog slechts voorkomt in de uit de Wet openbare manifestaties bekende betekenis van religieuze of levensbeschouwelijke samenkomst en waarbij in artikel 58a Wpg aan het begrip ‘groep’ betekenis is gegeven.²⁷ Daarover gaan die uitspraken niet.²⁸

Maatwerk en differentiatie

De NOvA pleit voor meer maatwerkbepalingen. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3 van deze toelichting vergt de ernst van de epidemie op dit moment landelijke maatregelen. Bij wijzigingen van de geldende maatregelen in opvolgende ministeriële regelingen, wordt opnieuw beoordeeld of meer ruimte voor lokaal maatwerk tot de mogelijkheden behoort.

Ook vraagt de NOvA meer aandacht voor differentiatie van de maatregelen naar leeftijd, omdat jonge mensen niet in het ziekenhuis belanden. De maatregelen in deze regeling zijn niet alleen ingegeven door de druk op de zorg, zoals toegelicht is in paragraaf 3.2. Doordat jongeren andere mensen kunnen besmetten, is het noodzakelijk maatregelen te nemen die ook voor jongeren gelden. Daar komt bij dat jonge mensen wel ouderen en zwakkeren kunnen besmetten, bij wie de kans groter is dat een besmetting tot een ziekenhuisopname leidt. Differentiatie ligt daarom niet in de rede.

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 16 en 84; Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 24, p. 14 (bij onderdeel A, onder 1.a);

Kamerstukken I 2020/21, 35 526, G, antwoorden GroenLinks-27 en 28, en 29.

²⁸ Vgl. ook Kamerstukken I 2020/21, 35 526, G, antwoord GroenLinks-30.

Begripsbepaling mondkapje

De NOvA merkt op dat in de begripsbepaling van ‘mondkapje’ een verwijzing naar de definitie van een persoonlijke beschermingsmiddel mist. Naar aanleiding van deze opmerking is in de toelichting op het begrip mondkapje verduidelijkt dat een mondkapje een persoonlijk beschermingsmiddel is, zoals bedoeld in de wet.

De begrippen ‘erf’ en ‘voor het publiek openstaande gebouwen’

De NOvA geeft het kabinet in overweging om het begrip erf nader te definiëren. Daarnaast kan het volgens haar soms onduidelijk zijn of een gebouw voor publiek openstaat of niet.

Bij het opstellen van hoofdstuk Va Wpg hebben wij aansluiting gezocht bij begrippen die sinds jaar en dag worden gebruikt op het terrein van de openbare orde. Dit zijn de begrippen waarmee de praktijk ervaring heeft. Het begrip “erf” komt al lange tijd voor in bepalingen in de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht.²⁹ Hiervoor geldt dat de jurisprudentie die is ontstaan rond deze artikelen van overeenkomstige toepassing zal zijn bij de toepassing van hoofdstuk Va Wpg. Een veel voorkomend voorbeeld van een erf in de zin van publieke plaats is een terras.³⁰ Een tuin bij een woning of een binnentuin bij een flatgebouw kan worden aangemerkt als erf behorende tot een woning. In algemene zin kan over de opmerking van de NOvA over de verduidelijking of een gebouw voor het publiek openstaat of niet worden opgemerkt dat ook hier aansluiting is gezocht bij de definitie van publieke plaats in de Wpg en bij het bepaalde in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze artikelen bevatten de zinsnede “voor het publiek openstaande gebouwen”. Het kabinet waakt ervoor een poging te wagen om tot een uitputtende lijst voorbeelden te komen welke gebouwen voor het publiek toegankelijk zijn, omdat dit nu eenmaal afhangt van de omstandigheden van het geval. Er bestaat veel jurisprudentie over de vraag of een gebouw voor het publiek openstaat of niet. Ook deze jurisprudentie zal overeenkomstig van toepassing zijn in het kader van hoofdstuk Va Wpg. Zoals in de memorie van toelichting bij de Twm is opgenomen³¹, komt het neer op de vraag of een gebouw voor eenieder zonder aanzien des persoons openstaat. Een gebouw kan verder zowel publieke als besloten onderdelen hebben. Hierbij valt te denken aan een kantoor dat alleen open staat voor medewerkers, maar waarin zich ook een verdieping bevindt met voor het publiek openstaande eet- en drinkgelegenheden.

Vragen gegevens voor bron- en contactopsporing

De NOvA meent ten aanzien van artikel 6.8 dat onduidelijk is hoe deze verplichting exact vorm dient te krijgen en wat de consequentie is voor de ondernemer als een gast weigert zijn gegevens te delen. De NOvA vraagt of nu de ondernemer medewerking niet kan afdwingen, hij dan wel verantwoordelijk is of kan worden gehouden voor hetgeen hij op grond van de regeling moet doen. Wij merken in reactie hierop op dat de regeling de ondernemer alleen verplicht de klant de gelegenheid te bieden om de persoonsgegevens ten behoeve van bron- en contactopsporing achter te laten. Indien de klant deze gegevens niet wil achterlaten, heeft dit geen gevolgen voor zowel de ondernemer als de klant. Als er wel persoonsgegevens worden verstrekt, moet de ondernemer zich bij het verwerken daarvan houden aan de AVG. Om daar meer duidelijkheid over te geven en op verzoek van de AP, is in de regeling toegevoegd dat bij het vragen van toestemming moet worden vermeld dat dit vrijwillig is, en dat de ondernemer de gegevens moet verwerken op een wijze waarop andere klanten daarvan geen kennis kunnen nemen.

Werkingsfeer regeling

De NOvA vraagt zich af hoe de beperking van de werkingssfeer zoals neergelegd in artikel 1.2 van deze regeling zich verhoudt tot de werkingssfeer in de wet. Deze regeling is niet van toepassing in Caribisch Nederland, omdat voor ieder eiland een aparte regeling wordt vastgesteld die aansluit bij de lokale omstandigheden. Ook is naar aanleiding van de reactie van de NOvA verduidelijkt in de toelichting dat deze regeling van toepassing is op booreilanden, maar niet op zeeschepen op volle zee.

Groepsvorming

De NOvA geeft in overweging om de grootte van de groep te relateren aan de omvang van de ruimte waar de groep zich op dat moment bevindt. Gelet op advies van het OMT van 13 oktober 2020³² om

²⁹ Artikel 174 en 174a van de Gemeentewet en artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht.

³⁰ ABRvS 5 juni 2002, Gst. 2002/10 (Nijmegen).

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 76.

³² OMT-advies n.a.v. 80e OMT, 13 oktober 2020.



het groepsvormingsverbod niet te koppelen aan de grootte van de ruimte heeft deze opmerking niet tot een wijziging geleid.

Verbod openstelling eet- en drinkgelegenheden en vervroegde sluiting detailhandel

De NOvA betwijfelt of de sluiting van de horeca wel evenredig is. De sluiting van de horeca komt overeen met het advies van het OMT van 13 oktober 2020³³ en vinden wij op dit moment noodzakelijk gelet op de stand van de epidemie. Het OMT adviseert te onderzoeken of het mogelijk is dat bepaalde eet- en drinkgelegenheden wel open kunnen. Deze mogelijkheid wordt op dit moment onderzocht.

Wij zijn het met de NOvA eens dat een volledige sluiting van de detailhandel op dit moment niet noodzakelijk en proportioneel is. Om die reden is alleen sprake van een vervroegde sluiting. Ook deze maatregel is in lijn met advisering door het OMT van bijvoorbeeld 28 september 2020 en 13 oktober 2020.³⁴

Uitzondering betaald voetbal

De NOvA meent dat er geen reden is betaald voetbal door te laten gaan, terwijl andere sporten dit niet mogen. Er is een afweging gemaakt tussen het beperken van het aantal reisbewegingen en het aantal contactmomenten en het doorgang laten vinden van sportwedstrijden. Niet alleen sporters in het betaald voetbal mogen nog sporten, maar ook andere topsporters in topsportinstellingen toegestaan. Hiermee is het een groot deel van de topsporters toegestaan te sporten.

Registratieplicht contactberoepen

De NOvA merkt op de bepaling over de registratieplicht voor contactberoepen onvoldoende duidelijk te vinden. Mede naar aanleiding van deze opmerking is de bepaling aangepast. Uit de nieuwe bepaling en de toelichting daarop blijkt nu voldoende duidelijk dat de plicht voor de ondernemer enkel ziet op het vragen om de gegevens en dat niemand verplicht is die af te geven. De wettelijke plicht voor de ondernemer gaat dan ook niet verder dan het stellen van de vraag of iemand zich wil laten registreren.

5.4.5. Politie

Gezien het grote belang van uitvoerbare handhaving zijn wij verheugd te lezen dat de voorgelegde regeling volgens de politie korte, duidelijke en uitlegbare regels bevat, die niet zijn voorzien van een grote hoeveelheid uitzonderingen. De politie stelt voor in artikel 1.1 bij de begripsbepaling van 'ander bedrijfsmatig personenvervoer' niet alleen luchtvaartuigen nadrukkelijk te benoemen, maar ook schepen en spoorvoertuigen. Wij zijn het eens met de politie dat het wel apart benoemen van luchtvaartuigen en niet van andere voer- of vaartuigen inconsistent is. Om die reden is de verwijzing naar luchtvaartuigen verwijderd uit de begripsbepaling, omdat dit geen toegevoegde waarde heeft.

5.5. Gezondheidszorg

Op het terrein van de gezondheidszorg is een groot aantal verschillende reacties ontvangen. Daarop wordt hieronder ingegaan, waarbij de indeling van de regeling is gevolgd.

Voorts heeft de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) een toezicht- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. In het algemeen merkt de IGJ daarover op dat zij conform hetgeen in de memorie van toelichting bij de wet is gesteld, de naleving van de in de regelingen neergelegde normen niet afzonderlijk zal toetsen, maar zal meenemen in de uitvoering van haar bredere toezichtstaak in het kader van de kwaliteit en veiligheid van zorg en jeugdhulp. De naleving van de normen die zijn neergelegd in de onderhavige regeling en voor zover relevant voor de gezondheidszorg, worden in een bredere context – de kwaliteit en veiligheid van de zorg – beoordeeld. Daarnaast heeft de IGJ een aantal opmerkingen over specifieke artikelen, die verderop in deze paragraaf aan bod komen.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen - Begripsbepalingen

Publieke binnenruimte

In deze regeling is een publieke binnenruimte gedefinieerd als een 'publieke plaats, met uitzondering van erven behorend bij een voor het publiek openstaand gebouw'. Een voor het publiek openstaand

³³ OMT-advies n.a.v. 80e OMT, 13 oktober 2020.

³⁴ OMT-advies n.a.v. 78e OMT COVID-19, 28 september 2020.

gebouw is reeds in de wet gedefinieerd. Verschillende partijen in de gezondheidszorg vragen, mede aan de hand van diverse praktijksituaties op het terrein van de zorg en vervoer, of bepaalde plaatsen of ruimten – zoals jeugdzorginstellingen, verpleeghuizen of kleinschalige woonvormen voor dagbesteding dagopvang of geriatrische revalidatiezorg, privékamers in zorglocaties, ruimten zoals een ontvangsthuis dan wel behandelruimten of kantoorruimten – als publieke binnenruimte kwalificeren of als besloten plaats. In aansluiting hierop wordt ook gevraagd het begrip ‘woning’ te verduidelijken. Naar aanleiding hiervan is de artikelsgewijze toelichting aangevuld, waar mogelijk aan de hand van een aantal aangedragen voorbeelden. Opgemerkt zij dat de toelichting zich niet goed leent voor de beoordeling van de diverse praktijksituaties. In de communicatie richting het veld zal hier dan ook nader aandacht aan worden besteed.

Gezondheidscheck

Uit de begripsomschrijving volgt dat de aan een persoon gevraagde bevestiging, door die persoon dient te worden gegeven. Gevraagd wordt wat dit betekent voor mensen met een beperking. In de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt dat deze omschrijving niet uitsluit dat een persoon die niet in staat is de gestelde vragen zelf te bevestigen, dit kan laten doen door een ander, zoals zijn begeleider.

Mondkapje

Gevraagd wordt of een (volledig) faceshield al dan niet kan worden aangemerkt als mondkapje. Uit de begripsbepaling volgt dat een mondkapje naar zijn ontwerp bestemd is om in ieder geval de mond en de neusgaten volledig te bedekken teneinde de verspreiding van virussen en andere ziektekiemen tegen te gaan. Uit deze omschrijving volgt reeds dat een voorwerp zoals een faceshield – dat op enige afstand van de neusgaten en mond wordt geplaatst – niet als mondkapje kan worden aangemerkt.

Hoofdstuk 2 Aanvullende uitzonderingen op de veilige afstandsnorm

Mantelzorgers

Gevraagd wordt naar de positie van mantelzorgers, aangezien zorgvrijwilligers wel en mantelzorgers niet in de in hoofdstuk 2 geregelde uitzonderingen zijn genoemd. Mantelzorgers – en degene jegens wie de mantelzorg worden verricht – zijn reeds in de wet uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm, voor zover zij hun taken niet met inachtneming van de veilige afstand kunnen uitvoeren (artikel 58f, derde lid, onder b en c, Wpg). Om die reden zijn zij niet in de regeling genoemd.

Contactberoepen

Voorts is gevraagd naar de positie van medewerkers van dagbesteding. Zij kunnen een contactberoep hebben. Voor contactberoepen voorziet artikel 2.2 in een uitzondering op de veiligeafstandsnorm. Dit is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting.

Hoofdstuk 3 Groepsvorming

Volgens artikel 3.1, eerste lid, is het verboden om zich op een openbare plaats, een erf behorende bij een publieke plaats of een erf behorende bij een besloten plaats, niet zijnde een woning, in groepsverband op te houden met meer dan vier personen. Hierop wordt in het tweede lid een aantal uitzonderingen gemaakt. Groepsvorming buiten voor zorgverleners en zorgvrijwilligers en voor de personen met een handicap die zij begeleiden met meer dan vier personen is toegestaan. Een aantal partijen waaronder de IGJ heeft gevraagd een uitzondering toe te voegen voor personen in zorglocaties, omdat de beperking tot vier personen voor zorgaanbieders tot problemen kan leiden. De bepalingen uit de noodverordeningen zijn beleidsneutraal omgezet, deze reactie is daarom niet overgenomen.

Hoofdstuk 4 Publieke plaatsen

Artikel 4.4 regelt het verbod op openstelling voor het publiek van eet- en drinkgelegenheden en daarbij behorende dansvoorzieningen, alsmede een aantal uitzonderingen daarop. Naar aanleiding van diverse vragen over eet- en drinkgelegenheden is de toelichting op een aantal punten verduidelijkt:

- De sluiting van eet- en drinkgelegenheden betekent ook dat catering op locatie niet is toegestaan, omdat de dranken en etenswaren ter plaatse worden genuttigd.
- Wanneer een eet- en drinkgelegenheid onderdeel is van een andere inrichting, zoals het geval is bij een eethoek in een bioscoop of een koffiezaakje in een bibliotheek, moet op grond van dit artikel alleen de eet- en drinkgelegenheid, dus het gedeelte waar de etenswaren of dranken worden genuttigd, gesloten worden voor publiek.
- Bedrijfskantines zijn niet opgenomen in de uitzonderingen. Dit is niet nodig omdat bedrijfskantines

niet voor het publiek geopend zijn. Dit volgt uit de definitie van publiek zoals opgenomen in artikel 1.1 van deze regeling. Bedrijfskantines mogen dus geopend zijn voor zover alleen medewerkers van het bedrijf hier toegang tot hebben.

- Een eet- en drinkgelegenheid is een inrichting waar bedrijfsmatig of anders dan om niet etenswaren of dranken worden verstrekt voor gebruik ter plaatse. Restaurants in een zorglocatie die alleen voor bewoners en hun bezoekers open zijn, vallen derhalve niet onder deze begripsbepaling.

Hoofdstuk 5 Evenementen

Artikel 5.1 regelt een verbod op het organiseren van evenementen. De bepaling voorziet in een uitzondering voor evenementen die behoren tot de reguliere exploitatie van de daar genoemde ruimten. In de consultatie is opgemerkt dat het houden van evenementen echter geen reguliere uitoefening van een zaak hoeven te zijn (zoals een bowlinghal, waar een bedrijfsuitje kan plaatsvinden als evenement). Naar aanleiding van deze reactie is de toelichting aangevuld en verduidelijkt. Artikel 5.1 regelt dat alleen die activiteiten nog doorgang mogen vinden die op het normale programma staan van een locatie.

Hoofdstuk 6 Bijzondere onderwerpen

Uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm bij topsport en uitzondering op groepsvorming bij het sporten

In de consultatie is erop gewezen dat bij bepaalde sporten een grote onderlinge afstand kan worden gehouden. Gevraagd is een uitzondering op te nemen voor het uitoefenen van sporten waarbij een grote onderlinge afstand eenvoudig is te hanteren, zoals golf en tennis. Deze opmerking heeft niet tot aanpassing van de regeling geleid. De reden om beperkingen op te leggen aan sporten is niet alleen gelegen in het niet kunnen houden van een veilige afstand, maar ook in het beperken van het aantal contactmomenten en reisbewegingen. Voorts zijn enkele vragen gesteld die geleid hebben tot verduidelijking van de toelichting.

Personenvervoer

Vervoer en begrip publieke binnenruimte

Naar aanleiding van vragen uit de vervoersbranche is in de toelichting verduidelijkt dat ook voor publiek toegankelijke voer- en vaartuigen als publieke binnenruimten kwalificeren. Voertuigen die voor privégebruik worden gebruikt vallen buiten de definitie, omdat deze immers niet voor het publiek openstaan.

Uitzondering op de veiligeafstandsnorm

Artikel 6.5 voorziet onder voorwaarden in een uitzondering op de veiligeafstandsnorm in het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig vervoer. In de consultatie is gevraagd een uitzondering toe te voegen voor vrijwillig vervoer, gelet op de brede praktijk daarvan op zowel het platteland als in steden voor met name senioren. Vanwege de beleidsneutrale omzetting van de noodverordeningen is dit niet overgenomen.

Begrip ‘ander bedrijfsmatig personenvervoer’

In de consultatie is opgemerkt dat vele zorgaanbieders zelf het vervoer verzorgen van cliënten vanaf bijvoorbeeld de thuislocatie naar de zorglocatie of dagbesteding of vanaf de zorglocatie naar de dagbesteding. Gevraagd is te verduidelijken of dit soort vervoer wordt aangemerkt als ‘ander bedrijfsmatig vervoer’. Dit is inderdaad het geval, de toelichting is verduidelijkt op dit punt.

In de toelichting werden taxichauffeurs abusievelijk genoemd als personen die een contactberoep uitoefenen. In deze regeling vallen zij niet onder het begrip contactberoep. Op taxichauffeurs zijn de bepalingen over personenvervoer van toepassing.

Uitzondering op de mondkapjesplicht in verband met een beperking

Artikel 6.6 regelt de mondkapjesplicht in het personenvervoer en bevat een uitzondering daarop voor personen die vanwege een beperking of ziekte geen mondkapje kunnen dragen. In de consultatie is door diverse partijen verzocht in bepaalde situaties tevens een uitzondering te maken voor begeleiders van mensen met een auditieve beperking, in verband met liplezen, of een verstandelijke beperking (zoals autisme). Naar aanleiding hiervan is aan deze bepaling een uitzondering toegevoegd voor begeleiders van deze personen (zie artikel 6.6 en de toelichting daarbij).

Een aantal partijen heeft zorgen geuit over mogelijk misbruik van de uitzonderingen op de mondkapjesplicht, bijvoorbeeld als het gaat om personen die aangeven vanwege een beperking of ziekte geen mondkapje te kunnen dragen, aangezien geen medische verklaring vereist is. Wij hebben niet de illusie misbruik volledig te kunnen uitsluiten. Soms kan echter op het eerste gezicht al duidelijk zijn waarom iemand geen mondkapje kan dragen. Ook in situaties waarin dit niet het geval is – niet iedere ziekte of beperking is immers direct zichtbaar – is goed denkbaar dat iemand de uitzondering bijvoorbeeld via een logische verklaring, een begeleider, voorhanden medicatie of een hulpmiddel of een telefoontje naar bijvoorbeeld een familielid of bekende aannemelijk maakt. Ook patiënten- en cliëntenorganisaties kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld door een formulier ter beschikking te stellen waarom iemand geen mondkapje kan dragen. Aangezien er meer mogelijkheden zijn die minder belastend zijn voor personen met een ziekte of beperking en voor de zorg, achten wij het niet wenselijk om mensen te verplichten een medisch bewijs over te leggen. Het is aan degene die een beroep op de uitzondering doet, om die stelling aannemelijk te maken. Hoe dat gebeurt, kan afhangen van de omstandigheden van het geval.

Uitzondering op de mondkapjesplicht in verband met identificatie

In de consultatie is gevraagd te verduidelijken hoe de mondkapjesplicht zich verhoudt tot wettelijke identificatieverplichtingen. Naar aanleiding hiervan is een uitzondering toegevoegd aan artikel 6.6. Om de vaststelling van de identiteit niet onmogelijk of erg lastig te maken, wordt bepaald dat personen uitgezonderd zijn van de plicht tot het dragen van een mondkapje op het moment dat zij zich moeten identificeren, wanneer hun gevraagd wordt het mondkapje af te zetten.

Gezondheidscheck

In de begripsbepaling van gezondheidscheck waren de te stellen vragen opgenomen. Deze waren niet toegesneden op kinderen, hetgeen leidde tot de vraag hoe de inhoud van deze check voor kinderen met een neusverkoudheid zonder koorts zich verhoudt tot de situatie dat deze kinderen wel naar school mogen. Naar aanleiding van vragen over de gezondheidscheck voor kinderen is het begrip gezondheidscheck aangepast. De ter uitvoering van de gezondheidscheck te stellen vragen zijn verplaatst naar de toelichting waarbij is aanbevolen de meest recente checklists van het RIVM voor de gezondheidscheck te gebruiken.

Klantgegevens contactberoepen

De beoefenaar van een contactberoep dient klanten in de gelegenheid te stellen bepaalde gegevens beschikbaar te stellen voor bron- en contactopsporing. Zorgverleners zijn hiervan uitgezonderd. Naar aanleiding van de consultatie is in de toelichting verduidelijkt dat zorgverleners, waaronder huisartsen en tandartsen, een contactberoep zijn. Dit volgt uit de definitie van het begrip contactberoep. Zorgverleners zijn evenwel, zoals hierboven is aangegeven, uitgezonderd van de genoemde verplichting.

Overig

Zorglocaties

In verschillende bepalingen alsmede in de toelichting werd gesproken over zorginstellingen. De IGJ heeft verzocht – in lijn met de Twm – de term zorginstelling te vervangen door zorglocaties. Dit is overgenomen.

5.6. Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties

De regeling is ter consultatie voorgelegd aan de Boeddhistische Unie Nederland, het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken, het Centraal Joods Overleg, het Contactorgaan Moslims en Overheid en de Hindoeraad.

5.6.1. Boeddhistische Unie Nederland

De Boeddhistische Unie Nederland (BUN) heeft ons erop gewezen dat in deze regeling wordt verwezen naar kerken (kerkgebouwen), moskeeën en synagogen. Wij hebben haar suggestie overgenomen om hieraan tempels toe te voegen, een equivalent dat niet alleen voor boeddhisten geldt, maar ook voor hindoes en bijvoorbeeld sikhs. Dit is gebeurd in de toelichting op artikel 7.1. Op andere plekken is voor het woord kerk een algemenere term gekozen, namelijk bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 1.1 bij het begrip uitvaart en op artikel 7.1 waar het ging over het onderscheid tussen kerk en staat.

De BUN vraagt voorts waarom in de toelichting wel staat vermeld dat het voor het tegengaan van de verspreiding van het virus noodzakelijk is dat de veilige afstand ook bij de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging in acht wordt genomen, terwijl niet wordt gewezen op de noodzaak van andere basisregels om verspreiding van het virus tegen te gaan, te weten: mondkapjes, hygiëne, ventilatie en niet zingen. De toelichting betreft artikel 7.1 van de regeling, waarin is bepaald dat in religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen geen gebruik kan worden gemaakt van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de burgemeester uit artikel 58l Wpg, waarmee deze kan bewerkstelligen dat beheerders van besloten plaatsen ervoor zorgen dat mensen daar de geldende gedragsmaatregelen in acht kunnen nemen. In de toelichting staat – ter inleiding – de veilige afstand vermeld, omdat die geldt in religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen. Over ventilatie en niet zingen zijn geen regels opgenomen en de regels over mondkapjes en hygiëne gelden niet in die gebouwen.

5.6.2. Interkerkelijk Contact in Overheidszaken

Met tevredenheid stellen wij vast dat het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) het overleg met de minister van JenV, die de eredielen in zijn portefeuille heeft, als bijzonder zinvol en constructief ervaart. Wij hechten eveneens aan dat overleg, zodat ook in deze periode van bijzondere uitdagingen op het terrein van de volksgezondheid, zo veel mogelijk recht kan worden gedaan aan religieuze en levensbeschouwelijke situaties. Het CIO is verbaasd dat geestelijk bedienaren in de toelichting op de desbetreffende definitie in artikel 1.1 niet als contactberoep worden aangemerkt. Wij wijzen erop dat die definitie voortvloeit uit artikel 58j, eerste lid, onder b, Wpg. In beide bepalingen gaat het om een beroep waarbij het niet mogelijk is ten minste de veilige afstand te houden tot een klant of patiënt. De persoon jegens wie een geestelijk bedienaar zijn taak uitoefent, wordt niet gezien als 'klant of patiënt'. Anders dan het CIO lijkt te veronderstellen, heeft dit voor de geestelijk bedienaren onder het nieuwe regime geen nadelen. Integendeel, dat zij niet als contactberoep gelden, heeft voor hen tot gevolg – dit is immers de strekking van artikel 58j, eerste lid, onder b, Wpg – dat wij de uitoefening van hun beroep niet kunnen verbieden en over die uitoefening geen regels kunnen stellen. Bij deze concrete regeling (zie artikel 6.8, eerste lid) betekent dit dat geestelijk bedienaren, anders dan bijvoorbeeld kappers en schoonheidsspecialisten, mensen voor wie zij werken niet om hun gegevens hoeven te vragen ten behoeve van bron- en contactopsporing. Naar aanleiding van de daartoe strekkende vraag van het CIO gebruiken wij de gelegenheid graag nog eens te benadrukken dat uit de artikelen 58f, derde lid, onder b en c, en 58g, tweede lid, onder b, Wpg al voortvloeit dat – voor zover men de taak niet op gepaste wijze kan uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand – de veiligeafstandsnorm en het groepsvormingsverbod niet gelden voor geestelijk bedienaren en degene jegens wie zij hun taak uitoefenen. De regering heeft dit overigens ook herhaaldelijk naar voren gebracht bij de totstandbrenging van de wet.³⁵ Wettelijke uitzonderingen worden niet nog eens herhaald in een ministeriële regeling die op een wet is gebaseerd. Om het door het CIO aangeduide misverstand verder te voorkomen, hebben wij de geestelijk bedienaren toegevoegd aan de voorbeelden van wettelijke uitzonderingen, die staan vermeld in § 3.1 van de toelichting.

6. Parlementaire zeggenschap en inwerkingtreding

Deze ministeriële regeling wordt in overeenstemming met artikel 58c, tweede lid, Wpg binnen twee dagen nadat zij is vastgesteld aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Indien binnen die termijn de Tweede Kamer besluit niet in te stemmen met de regeling, vervalt deze van rechtswege.

Het streven is erop gericht deze regeling per 1 december 2020 gelijktijdig met de Twm in werking te laten treden.

Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

De begripsbepalingen in dit artikel komen in aanvulling op de definities in artikel 58a Wpg. Die definities gelden ook voor deze regeling en worden daarom niet herhaald. Zo zijn de begrippen onderwijsinstelling, openbare plaats en publieke plaats al in artikel 58a Wpg gedefinieerd. Voor een toelichting op deze begrippen wordt primair verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.³⁶

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 34, 71 en 82, en nr. 23, antwoord 12 op een vraag van de leden van de SGP-fractie en antwoord 301 op een vraag van de leden van de CU-fractie; Kamerstukken I 2020/21, 35 526, G, antwoord FVD-19.

³⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 526, nr. 3.

Ander bedrijfsmatig personenvervoer en openbaar vervoer

Voor de definitie van besloten busvervoer, taxivervoer en openbaar vervoer is aangesloten bij de definities zoals opgenomen in de Wet personenvervoer 2000. Openbaar vervoer is voor eenieder openstaand vervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of via een geleidesysteem voortbewogen voertuig. Geleidesystemen zijn voorzieningen met behulp waarvan of waarlangs een voertuig zich voort kan bewegen. Besloten busvervoer is personenvervoer per bus, niet zijnde openbaar vervoer en taxivervoer is personenvervoer per auto tegen betaling, niet zijnde openbaar vervoer.

Om andere vormen van bedrijfsmatig personenvervoer niet uit te sluiten van de reikwijdte van deze regeling, is daarnaast bepaald dat bedrijfsmatig vervoer van personen op andere wijze dan met een bus of taxi ook onder de definitie van 'ander bedrijfsmatig personenvervoer' valt. Hierbij kan gedacht worden aan bedrijfsmatig personenvervoer per boot of vervoer naar dagbesteding. Vervoer dat wordt ingezet om werknemers te vervoeren valt hier ook onder. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet van busjes om schilders of personen werkzaam in de bouw te vervoeren.

Voor de toepassing van deze regeling valt onder ander bedrijfsmatig personenvervoer ook vervoer met een luchtvaartuig als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

Beheerder

Een beheerder is degene die bevoegd is tot het aan een plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten van personen tot die plaats. Deze definitie is ontleend aan artikel 58k, eerste lid, en artikel 58l, eerste lid, Wpg. Voor de leesbaarheid is gekozen om de pluraliteit aan verschijningsvormen – soms zal het bijvoorbeeld gaan om de winkelier of eigenaar van een eenmanszaak, soms om een bedrijfsleider – in deze regeling onder dit ene woord te brengen.³⁷

Besloten binnenruimte

Bij besloten binnenruimten gaat het om een specifieke categorie besloten plaatsen als bedoeld in artikel 58a Wpg, te weten de besloten plaatsen met uitzondering van de daarbij behorende erven. Te denken valt aan kantoorgebouwen, voor het publiek gesloten gedeelten van gerechtsgebouwen, loodsen, gebouwen van onderwijsinstellingen, gebouwen van kinderopvangcentra, behandelruimten in zorginstellingen en gebouwen die alleen voor leden van een vereniging openstaan.

Coffeeshop

Onder coffeeshop worden in deze regeling enkel de door de burgemeester gedoogde coffeeshop verstaan. De formulering van de begripsomschrijving is ontleend aan artikel 6a, tweede lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

Contactberoep

Contactberoepen zijn beroepen waar de aard van het beroep het niet mogelijk maakt om de veiligheidsafstandsnorm, bedoeld in artikel 58f, tweede lid, Wpg in acht te nemen tot de klant of patiënt. Het kan hier gaan om beroepen waarbij fysiek contact met de klant noodzakelijk is zoals bij kappers, zorgverleners, nagelstylisten en sekswerkers. Ook kan het gaan om beroepen waarbij het voor de beoefenaar van het beroep noodzakelijk is om zich in een afgesloten ruimte te bevinden op beperkte afstand tot de klant, zoals het geval is bij rijinstructeurs. Uit de zinsnede 'tot een klant of patiënt' volgt dat onder contactberoepen als bedoeld in deze regeling niet de geestelijk bedienaren vallen.

Doorstroomlocatie

Doorstroomlocaties zijn publieke plaatsen die op een manier zijn ingericht die het rondlopen van publiek uitnodigt en waar dit ook daadwerkelijk gebeurt. Te denken valt aan detailhandel, markten, bibliotheken, musea, monumenten, presentatie-instellingen³⁸, dierentuinen, pretparken en daarmee vergelijkbare plaatsen, stations en perrons. Uit de begripsbepaling volgt dat geen sprake mag zijn van personen die voor langere tijd in dezelfde ruimte aanwezig zijn. Is dat wel het geval, dan is geen

³⁷ Zie over de vraag wie als beheerder kan worden beschouwd: Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 88.

³⁸ Een presentatie-instelling is een instelling die presentaties verzorgt op het gebied van hedendaagse beeldende kunst, uiteenlopend van tentoonstellingen tot interactieve uitvoeringen, die een beeld geven van de actuele ontwikkelingen in de beeldende kunst (vgl. artikel 3.30 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid). Anders dan een museum of galerie is een presentatie-instelling niet overwegend gericht op het beheer van een collectie van cultureel erfgoed onderscheidenlijk de verkoop van beeldende kunst.

sprake van een doorstroomlocatie. Dit betekent dat sauna's, zwembaden, speel-, arcade- en gamehallen, bowlingzalen, snooker-, biljart- en dartszalen, sport- en fitnessscholen, skibanen, ballenbakken, binnenspeeltuinen, bioscopen en drive-inbioscopen en andere gelegenheden waar mensen voor langere tijd in dezelfde ruimte plegen te zijn niet onder de doorstroomlocaties vallen.

Eet- en drinkgelegenheid

Een eet- en drinkgelegenheid is een inrichting waar bedrijfsmatig of anders dan om niet etenswaren of dranken worden verstrekt voor gebruik ter plaatse. Te denken valt aan restaurants, cafés, coffeeshops en shishalounges, maar ook aan gelegenheden in bioscopen, casino's, speelhallen, theaters en stripclubs waar etenswaren of dranken worden genuttigd. Van gebruik ter plaatse is sprake als de verstrekker redelijkerwijs kan verwachten dat de door hem verstrekte etenswaren of dranken ter plaatse zullen worden geconsumeerd. Besloten plaatsen zijn uitgezonderd van de definitie van eet- en drinkgelegenheid. Dit betekent dat bijvoorbeeld bedrijfsrestaurants, kantines in onderwijsinstellingen of restaurants in zorginstellingen die respectievelijk alleen voor medewerkers, leerlingen en studenten of bewoners en hun bezoekers open zijn niet binnen deze begripsbepaling vallen.

Gezondheidscheck

De gezondheidscheck houdt in dat degene die de gezondheidscheck uitvoert, een aantal vragen aan betrokkene stelt om vast te stellen dat de aanwezige (waarschijnlijk) niet besmet is met het virus. Er hoeft niet met zekerheid te worden vastgesteld dat de betrokkene geen ziekteverschijnselen heeft.

Voor de gezondheidscheck kunnen de volgende vragen gesteld worden:

1. Heeft betrokkene in de afgelopen 24 uur geen ziekteverschijnselen van covid-19 gehad?
2. Heeft betrokkene geen huisgenoot met koorts of benauwdheidsklachten?
3. Is in de afgelopen zeven dagen geen covid-19 vastgesteld bij betrokkene?
4. Is betrokkene niet op hetzelfde adres woonachtig als een persoon bij wie in de afgelopen tien dagen covid-19 is vastgesteld?
5. Zou betrokkene niet op grond van een dringend advies in quarantaine of isolatie moeten zijn?

Het verdient aanbeveling de meest recente checklist van het RIVM voor de gezondheidscheck te gebruiken.³⁹ Wanneer betrokkene zelf niet in staat is de vragen te beantwoorden, vanwege bijvoorbeeld een verstandelijke beperking, kan diens begeleider de vragen beantwoorden.

Voor kinderen tot en met twaalf jaar geldt een minder zware gezondheidscheck. In dat geval zijn de volgende vragen van belang:

1. Heeft betrokkene naast neusverkoudheidsklachten ook koorts of andere coronaklachten?
2. Is betrokkene een huisgenoot is van iemand bij wie covid-19 is vastgesteld in de afgelopen zeven dagen?
3. Heeft een huisgenoot van betrokkene naast milde coronaklachten ook last van koorts of benauwdheid en er is nog geen negatieve testuitslag?

Instellingen voor beroepsonderwijs, hoger onderwijs en voortgezet onderwijs

Gelet op het brede spectrum aan onderwijs dat Nederland kent, is een drietal definitiebepalingen opgenomen. Deze sluiten aan bij de desbetreffende sectorwetgeving. Voor het hbo en universitair onderwijs is dit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, voor het beroepsonderwijs de Wet educatie en beroepsonderwijs, voor het voortgezet speciaal onderwijs de Wet op de expertisecentra. De brede Wet op het voortgezet onderwijs bevat tot slot het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, voorbereidend beroepsonderwijs, praktijkonderwijs, en andere krachtens de wet vastgestelde vormen van voortgezet onderwijs. Het opnemen van een drietal definities maakt het tevens makkelijker om bepaalde maatregelen vast te stellen die genomen moeten worden om het virus in het onderwijs te bestrijden binnen bepaalde leeftijdscategorieën.

Mondkapje

Een mondkapje is een voorwerp dat op grond van zijn ontwerp bestemd is om in ieder geval de mond en de neusgaten volledig te bedekken teneinde de verspreiding van virussen en andere ziektekiemen tegen te gaan. Het mondkapje hoeft niet van medische kwaliteit te zijn, maar dient wel de mond en de neusgaten volledig te bedekken. Een faceshield of spatscherm valt niet binnen de definitie van het begrip mondkapje, omdat de mond en neus niet volledig bedekt zijn. Het mondkapje moet verder tot doel hebben de verspreiding van virussen en andere ziektekiemen tegen te gaan. Dit betekent dat een sjaal of bandana geen mondkapje is. Het mondkapje is een uitrusting die bestemd is om te worden

³⁹ <https://www.rivm.nl/documenten/gezondheidscheck>.

gedragen of vastgehouden teneinde de eigen of een andere persoon zoveel mogelijk te beschermen tegen overdracht van het virus (een persoonlijk beschermingsmiddel als bedoeld in artikel 58a, eerste lid, Wpg).

Onderwijsactiviteit

Ook een activiteit die niet op een onderwijsinstelling wordt verzorgd, maar wel onder de verantwoordelijkheid van een onderwijsinstelling wordt verzorgd, valt binnen de definitie. Een voorbeeld hiervan is een praktijkonderdeel van een vak dat op de werkvloer van een bedrijf wordt gegeven. Onder een activiteit die rechtstreeks verband houdt met het onderwijs dient onder meer te worden begrepen: een diploma-uitreiking, een afstudeerbijeenkomst of een promotie.

Placeren

Bij placeren gaat het om het toewijzen van een zitplaats of het toewijzen van een vaste plaats waar een activiteit uitgevoerd mag worden. Placeren is in de regel het toewijzen van een zitplaats (zoals bij een lezing, in een restaurant of in een café) en alleen dan, wanneer zitten bij de uitoefening van de activiteit niet tot de mogelijkheden behoort, is placeren het aanwijzen van een vaste plaats waar een activiteit uitgevoerd mag worden. Hierbij kan gedacht worden aan placering in een sauna of aan het beoefenen van een sport waarbij zitten niet tot de mogelijkheden behoort op een aangewezen plaats.

Publiek

Onder publiek worden in deze regeling overeenkomstig het normale spraakgebruik de aanwezige bezoekers verstaan.⁴⁰ Het gaat daarbij niet om personen die (al dan niet tegen betaling) op die plaats werkzaam zijn of daar werkzaamheden uitvoeren, maar om personen die naar die plaats toe zijn gekomen om bijvoorbeeld iets te zien, te horen of te doen. Wat betreft het uitvoeren van werkzaamheden gaat het niet alleen om mensen die op die plek in dienst zijn. Zo is bijvoorbeeld ook de journalist die een rechtszaak verslaat of de medewerker van slachtofferhulp die op de publieke tribune een familie begeleidt, werkzaam in een rechtszaal, al is die persoon niet in dienst van de Rechtspraak.

Publieke binnenruimte

Bij publieke binnenruimten gaat het om een specifieke categorie publieke plaatsen als bedoeld in artikel 58a Wpg, te weten de publieke plaatsen met uitzondering van erven behorend bij een voor het publiek openstaand gebouw. Het gaat daarbij om voor het publiek openstaande gebouwen, lokalen, voertuigen en vaartuigen. Te denken valt aan cafés, restaurants, musea, bibliotheken, de voor het publiek openstaande ruimten en zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen, winkels, bioscopen, theaters, overdekte speelhallen, speeltuinen en klimhallen, winkelcentra en gebouwen in dierentuinen en attractieparken. Ook voor publiek toegankelijke voor- en vaartuigen zijn publieke binnenruimten, zoals treinen, veerponten, vliegtuigen en luchtballonnen. Voertuigen die voor privégebruik worden gebruikt vallen buiten de definitie, omdat deze niet voor het publiek openstaan. Gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet zijn van het begrip publieke plaats uitgezonderd in artikel 58a, eerste lid, Wpg.

Het begrip publieke plaats is een breed begrip. Een plaats is voor het publiek toegankelijk wanneer deze feitelijk voor een in beginsel onbepaald aantal personen toegankelijk is, bijvoorbeeld een winkel, bank en buurt- of dorpshuis. Daarnaast is een plaats voor het publiek toegankelijk wanneer deze weliswaar voor bepaalde personen openstaat, maar die in beginsel onbepaald in aantal kunnen zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die in het bezit moeten zijn van een toegangsbewijs of plaatsbewijs (bijvoorbeeld voor een museum of het openbaar vervoer). Of personen die een bepaalde leeftijd hebben bereikt (bijvoorbeeld voor een casino of speelautomatenhal). Iedereen die aan die voorwaarden voldoet, heeft toegang tot die plaats. Daarin verschilt een publieke plaats van een besloten plaats, waar de toegang openstaat voor specifieke personen en de identiteit van de aanwezigen wel bepalend is voor de toegang en het gebruik van de ruimte. Denk aan de (ruimten van) kantoorgebouwen, of de entree van een bedrijfspand waarin meerdere bedrijven een ruimte huren, die toegankelijk zijn voor de werknemers en de personen met wie zij een afspraak hebben. Of verpleeghuizen, waar alleen personeel, bewoners en hun specifieke bezoekers ('melden bij de receptie') of specifieke vrijwilligers welkom zijn en andere mensen niet. Een verpleeghuis of een langdurigezorginstelling is hierdoor al snel een besloten plaats. De feitelijke omstandigheden van het geval zijn bepalend voor de vraag of een plaats voor publiek toegankelijk is of dat nog steeds sprake is van een besloten karakter. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd. Verenigingen en sociëteiten kunnen bijvoorbeeld in beginsel een besloten karakter

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 85.

hebben, terwijl zij alsnog soms voor publiek toegankelijke activiteiten organiseren. Wanneer verenigingen en sociëteiten meer dan incidenteel niet-leden toelaten, kan sprake zijn van een publieke plaats. Een vereniging of sociëteit die bijvoorbeeld wekelijks ook niet-leden toelaat, is al snel voor het publiek toegankelijk. Ook plaatsen die op het eerste gezicht besloten lijken, kunnen dus publieke plaatsen zijn, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dat betekent dat het enkel plaatsen van een bord of aanduiding op de gevel dat een gebouw 'besloten' is, niet voldoende is om dat gebouw te kwalificeren als een besloten plaats als bedoeld bij de toepassing van de Twm en de regeling.

Uitvaart

Bij een uitvaart gaat het om de laatste plichtigheid voordat iemand wordt begraven, gecremeerd of waarop de lijkbezorging op andere wijze plaatsvindt, zoals donatie aan de wetenschap of het zeemansgraf. De uitvaart kan plaatsvinden in bijvoorbeeld een rouwcentrum, een begraafplaats of een religieus of levensbeschouwelijk gebouw. Ook het uitstrooien van as valt onder een uitvaart als bedoeld in deze regeling. Hetzelfde geldt voor een plichtigheid in verband met de lijkbezorging van een menselijke vrucht die na een zwangerschapsduur van minder dan 24 weken levenloos ter wereld is gekomen dan wel binnen 24 uur na de geboorte is overleden.

Warenmarkt

Een warenmarkt is een markt die plaatsvindt op gewone marktdagen, als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder g van de Gemeentewet. Hier kunnen alle soorten waren verkocht worden, zoals boeken, stoffen of levensmiddelen.

Winkel

Een winkel is een publieke plaats waarin goederen plegen te worden verkocht. Voorbeelden zijn supermarkten, kleding-, kook- en woonwinkels. Een kapper is bijvoorbeeld geen winkel.

Zorgvrijwilliger

Een zorgvrijwilliger in de zin van deze regeling is een natuurlijke persoon die niet als mantelzorger zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning verleent. De zorgvrijwilliger biedt hulp of ondersteuning aan iemand die dit nodig heeft. Dit kan bijvoorbeeld een ziek persoon zijn, maar ook iemand met een beperking. Anders dan bij mantelzorgers vloeien de verleende diensten niet rechtstreeks voort uit een tussen personen bestaande sociale relatie. Zorgvrijwilligers kunnen eventueel een vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden, maar de vergoeding kan niet gezien worden als tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Wezenlijk kenmerk van een eventuele vergoeding die zorgvrijwilligers ontvangen, is dat deze niet marktconform is. De vergoeding is zo laag, dat deze niet in verhouding staat tot het tijdsbeslag en de aard van de verrichte werkzaamheden.

Artikel 1.2 Werkingssfeer

Deze regeling geldt alleen voor het Europese deel van Nederland. Hieronder vallen ook booreilanden en windparken. Omdat niet expliciet is bepaald dat schepen op zee onder de werkingssfeer van deze regeling vallen, is dat niet het geval. Gelet op de specifieke eigenschappen van de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland, zoals het insulaire karakter en de bijzondere kleinschaligheid, worden voor die openbare lichamen aparte regelingen vastgesteld, in nauw overleg met de gezaghebbers van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris van Sint Eustatius. Artikel 58e, eerste lid, aanhef en onder a, Wpg biedt de mogelijkheid om onderscheid te maken met betrekking tot de openbare lichamen.

Hoofdstuk 2. Aanvullende uitzonderingen veilige afstand

Dit hoofdstuk bevat een aantal algemene uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm, bedoeld in artikel 58f Wpg, in aanvulling op de uitzonderingen die reeds zijn opgenomen in het derde lid van dat artikel. Deze aanvullende uitzonderingen zijn mede gemaakt met het oog op de vereisten van noodzaak en proportionaliteit (artikel 58b, tweede lid, Wpg) Een uitzondering in relatie tot sport (§ 6.1) en personenvervoer is te vinden in de desbetreffende paragrafen van deze regeling (§ 6.2).

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat de veiligeafstandsnorm niet van toepassing is in woningen. Ook gedeelten van zorginstellingen waarin bewoners verblijven, zoals eigen kamers of appartementen in een verpleeghuis of de kamer in een woonvorm in de gehandicaptenzorg zijn woningen. Ook geldt de norm alleen indien sprake is van 'zich ophouden' als bedoeld in artikel 58a Wpg. Kortstondige handelingen, zoals andere personen passeren, een persoon met een beperking



helpen met in- of uitstappen of het serveren en afhalen van borden, vallen daarom niet onder de veiligeafstandsnorm.⁴¹

Artikel 2.1 Leerlingen en 18-ers

In aanvulling op de wettelijke uitzondering voor personen tot en met twaalf jaar en hun begeleider in artikel 58f, derde lid, onder d, Wpg, zijn ook personen tot en met zeventien jaar onderling (onderdeel b) en personen tot en met twaalf jaar en andere personen (onderdeel a) uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm. Dit betekent dat kinderen en jongeren onderling geen afstand tot elkaar hoeven te houden, maar vanaf dertien jaar wel tot volwassenen.

Ook leerlingen in het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs die achttien jaar of ouder zijn, hoeven op school geen afstand te houden tot medeleerlingen (onderdeel c). Er dient op school wel anderhalve meter afstand te worden gehouden tot het personeel.

De reden dat kinderen zijn uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm is dat het virus zich vooral verspreidt onder volwassenen en van volwassen familieleden naar kinderen. Verspreiding van het virus onder kinderen of van kinderen naar volwassenen komt minder vaak voor. Over het algemeen geldt: hoe jonger het kind, des te minder groot de rol bij de verspreiding van het virus is. Om die reden wordt verschil gemaakt tussen kinderen tot en met twaalf jaar en jongeren van dertien tot achttien jaar. Dit volgt onder andere uit het advies van het OMT van 23 juni 2020.

Het tweede lid bepaalt dat de veilige afstand wel geldt voor personen tot en met zeventien jaar onderling op het moment dat zij zich bevinden in een instelling voor beroepsonderwijs of een instelling voor hoger onderwijs of een andere besloten ruimte die door een van deze instellingen voor onderwijsactiviteiten wordt gebruikt. De reden is dat op die locaties het merendeel van de aanwezigen achttien jaar en ouder zijn en in verband met de eenduidigheid is ervoor gekozen om de uitzondering voor deze personen niet op deze locaties te hanteren.

Artikel 2.2 Beroepsmatige werkzaamheden

Uitgangspunt voor arbeid is dat een veilige afstand tussen personen wordt gewaarborgd. Voor personen die hun beroep uitoefenen geldt een uitzondering voor zover de werkzaamheden in het kader van de uitoefening van dat beroep noodzakelijk zijn en niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand. Met het oog op arbeidsomstandighedenwetgeving mag slechts in de uitzonderlijke situatie waarbij het houden van een veilige afstand op geen enkele wijze mogelijk is, worden volstaan met andere maatregelen die de kans op verspreiding van het virus doeltreffend reduceren. Deze andere maatregelen kunnen worden vastgelegd in brancheprotocolen of brancheafspraken. De bescherming van werkenden tegen blootstelling aan het virus blijft daarnaast onverkort van toepassing en dient te allen tijde effectief ingevuld te worden. Dit houdt in dat voor situaties waar een veilige afstand niet mogelijk is een deugdelijk onderbouwde afweging tussen maatregelen wordt gemaakt op basis van doeltreffendheid, in casu effectiviteit in het voorkomen van blootstelling aan het virus.

Ook degenen jegens wie deze beroepsbeoefenaren hun werkzaamheden uitoefenen zijn uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm. Hierbij kan gedacht worden aan de kapper en diens klant of de rijinstructeur en de gene die rijles volgt.

In die gevallen waar de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) van toepassing is, bijvoorbeeld bij de werkgever-werknemerrelatie, geldt deze onverkort. Dit betekent dat werkgevers de aan de werkzaamheden verbonden risico's voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers moeten inventariseren en evalueren (RI&E) en met gebruikmaking van de arbeidshygiënische strategie moeten komen tot een pakket doeltreffende maatregelen (plan van aanpak) om die risico's te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken (artikel 5 Arbowet). De zorgplicht van werkgevers is zonder meer van toepassing op het risico van blootstelling aan het virus. Daarnaast wordt verwezen naar de tijdelijke aanvullende vereisten op de arbeidsplaats in verband met de bestrijding van de epidemie in artikel 3.2a van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit). Daar waar geen afstand kan worden gehouden, kunnen immers nog wel andere maatregelen genomen worden. Gedacht kan worden aan het inventariseren van specifieke werkzaamheden waar wél afstand kan worden gehouden, het plaatsen van schermen, het beschikbaar stellen van persoonlijke beschermingsmiddelen in de zin van de Arbowet en het nemen van de hierboven genoemde hygiënemaatregelen. De keuze van de maatregelen zal logischerwijs volgen uit de risico-inventarisatie en -evaluatie.

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 15, en Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23, antwoord 178.

Indien de voor een bepaald arbeidsrisico voorgeschreven maatregel niet kan worden nageleefd, worden maatregelen toegepast die een vergelijkbaar beschermingsniveau bieden. Ook deze maatregelen kunnen in een brancheprotocol worden opgenomen. Bij de keuze van de maatregelen wordt de al genoemde arbeidshygiënische strategie gevolgd. Dat betekent dat blootstelling aan het virus zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan wordt voorkomen of beperkt; naar de mate waarin blootstelling niet bij de bron kan worden voorkomen of beperkt, worden daartoe andere doeltreffende beschermingsmiddelen in de zin van artikel 1.1, vierde lid, aanhef en onder b, Arbobesluit ter beschikking gesteld. Het begrip persoonlijke beschermingsmiddelen heeft in de arbeidsomstandighedenwetgeving dus een andere betekenis dan in de Wet publieke gezondheid.

De veiligeafstandsnorm geldt ook voor andere normadressaten in de zin van de arbeidsomstandighedenwetgeving zoals zelfstandigen en voor degene bij wie vrijwilligers werkzaam zijn. Daarvoor geldt hetzelfde als hetgeen hierboven is aangegeven.

Artikel 2.3 Podiumkunsten

Kunst en cultuur zijn van groot belang voor de samenleving. Daarom is in artikel 2.3 een uitzondering opgenomen op de veiligeafstandsnorm voor personen die podiumkunsten beoefenen, zoals toneelsporten, dansen en muziek maken, of acteren. Het gaat hier om het uitoefenen van podiumkunsten of het repeteren daarvoor (culturele uiting) en niet om bijvoorbeeld recreatief dansen in een sportschool of dansen in een discotheek, bar, club of danscafé, omdat die gesloten moeten blijven (artikel 4.4, eerste lid). Bij het spelen van muziek zal doorgaans geen reden zijn de veilige afstand niet acht te nemen. Deze uitzondering zal dan ook zeer beperkt van toepassing zijn.

Bij de beoefening van podiumkunsten gaat het in de eerste plaats om professionals die ten overstaan van publiek, op een podium, podiumkunstenaanbod verzorgen. Voor de toepassing van deze regeling vallen daaronder diegenen die artistiek-inhoudelijk actief en aantoonbaar geïntegreerd zijn in de professionele podiumkunstpraktijk, bijvoorbeeld doordat zij regelmatig optreden op podia die een relevante programmering hebben in het genre of de discipline waarbinnen de professional opereert. Wat betreft het begrip 'podium' geldt in dit verband, dat het moet gaan om een voorziening die bestemd of geschikt is voor de presentatie van podiumkunsten, waaronder inbegrepen voorzieningen in scholen, die het naar hun aard mogelijk maken om er podiumkunsten te presenteren. Ten aanzien van personen die buiten de kring vallen van vorenbedoelde professionals in de podiumkunstpraktijk, gaat het om de beoefening van amateurkunst of cultuureducatie waar actieve participatie van de doelgroep centraal staat, in daarvoor gebruikelijke presentatie- of repetitieruimten, bijvoorbeeld van verenigingen of centra voor de kunsten.

Ook bij podiumkunsten is het houden van anderhalve meter afstand verstandig. Het is echter niet verplicht, voor zover het in het kader van de culturele uiting niet mogelijk is. Waar de veilige afstand wel in acht genomen kan worden, blijft het houden van anderhalve meter afstand verplicht.

Artikel 2.4 Zorgvrijwilligers

Zorgvrijwilligers zijn in de zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning van groot belang. Veel (thuis)zorginstellingen en welzijnsorganisaties maken gebruik van zorgvrijwilligers. In sommige instellingen, zoals de bijna-thuis-huizen voor palliatieve terminale zorg, wordt de zorg zelfs hoofdzakelijk geleverd door zorgvrijwilligers. Om die reden regelt artikel 2.4 dat de veiligeafstandsnorm niet geldt tussen een zorgvrijwilliger in de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning en de persoon jegens wie de vrijwilliger zijn taak uitoefent.

De uitzondering op de veiligeafstandsnorm geldt alleen indien de zorgvrijwilliger tot taak heeft te helpen bij dagelijkse activiteiten of verzorging en voor zover bepaalde handelingen van de vrijwilliger ten behoeve van die taakuitoefening niet met inachtneming van de veilige afstand kunnen worden uitgevoerd. Denk aan hulp bij het eten en drinken of bij toiletbezoek. Waar de veilige afstand wel in acht genomen kan worden, blijft het houden van een veilige afstand het uitgangspunt.

Artikel 2.5 Praktijk- en contactonderwijs

Bij praktijk- en contactonderwijs is het soms onmogelijk om de veiligeafstandsnorm in acht te nemen, bijvoorbeeld als het gaat om praktijkonderdelen van medische opleidingen, sport-, theater- en dansopleidingen, en andere beroepsopleidingen in het voorgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs, zoals de kappersopleiding. Op grond van dit artikel hoeven bij dergelijke onderwijsactiviteiten de deelnemers daaraan en verzorgers daarvan de veiligeafstandsnorm niet in acht te nemen. Aan deze uitzondering worden twee cumulatieve voorwaarden gesteld. De onderwijsactiviteit moet niet op een gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand. Daarnaast moet het in de branche waarvoor de student wordt opgeleid, op grond van artikel 2.2

toegestaan zijn om de veiligeafstandsnorm niet te hanteren. Uiteraard geldt de uitzondering dan alleen voor de onderdelen van een opleiding waarbij afstand houden echt onmogelijk is. Uitgangspunt blijft dat ook bij onderwijsinstellingen de veilige stand in acht wordt genomen, voor zover geen andere uitzondering op de veilige afstand geldt. Indien voor de beroepsmatige werkzaamheden in kwestie brancheafspraken zijn gemaakt, kan voor het implementeren van (alternatieve) veiligheidsmaatregelen daarbij worden aangesloten. In ieder geval worden de veiligheidsmaatregelen getroffen die in alle gevallen gelden voor onderwijsinstellingen, met betrekking tot onder meer het borgen van de naleving van de veiligeafstandsnorm en de regels voor groepsvorming en hygiënemaatregelen.

Hoofdstuk 3. Groepsvorming

Dit hoofdstuk bevat de maatregelen ter beperking van groepsvorming als bedoeld in artikel 58g Wpg. Achtergrond is dat de risico's voor de volksgezondheid bij groepen groter zijn: een enkele besmetting kan bij (grote) groepen meer besmettingen tot gevolg hebben. Het maximeren van de toegestane groepsgrootte kan voorkomen dat mensen zich onverhoopt niet aan de veiligeafstandsnorm kunnen houden en beperkt bovendien de hoeveelheid potentiële besmettingen die daaruit voort kunnen vloeien.

De verboden in hoofdstuk 3 gelden voor personen die zich in groepsverband ophouden. Zowel groepsverband als ophouden is gedefinieerd in artikel 58a Wpg. Dit betekent, kort gezegd, dat sprake moet zijn van een zekere samenhang tussen de personen in de groep; willekeurige mensen die op een bus of een tram wachten, vormen geen groep zoals hier wordt bedoeld.⁴² Veelal zal het gaan om personen die elkaar kennen, maar dit is niet vereist: het kan ook gaan om personen die, hoewel zij elkaar niet kennen, toch bij elkaar horen, waarbij tussen hen kennelijk een zekere samenhang bestaat of een omstandigheid bestaat waardoor zij bij elkaar zijn. Ieder van degenen die een einde aan de verboden toestand kan maken, is daartoe gehouden.⁴³

Artikel 3.1 Groepsvorming boven vier personen

Op grond van dit artikel is het verboden om zich in groepsverband van meer dan vier personen op een openbare plaats of een erf behorende tot een publieke plaats of besloten plaats op te houden.⁴⁴ Er mogen wel meerdere verschillende groepen van maximaal vier personen aanwezig zijn op deze plaatsen. Dit verbod geldt niet voor een woning en het daarbij behorend erf, zoals een tuin of een binnentuin bij een flatgebouw. Evenals in de noodverordeningen is het maximumaantal personen in een groep in deze situaties bepaald op vier.⁴⁵ De beperking van groepsvorming tot vier personen sluit aan bij het advies van het OMT van 13 oktober 2020⁴⁶. Het OMT adviseert buitenshuis de contacten te beperken tot maximaal vier en de groepsvorming te beperken tot een groepsgrootte van vier personen. Dit advies heeft ook betrekking op personen van dertien jaar en ouder. Artikel 3.1 sluit hierop aan, met dien verstande dat groepsvorming door jongeren in verband met georganiseerde jeugdactiviteiten (onderdeel b) en in het kader van sportbeoefening wel is toegestaan (artikel 6.2).

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op dit groepsvormingsverbod, in aanvulling op de uitzonderingen in artikel 58g, tweede lid, Wpg.⁴⁷ Deze zijn ontleend aan de bestaande noodverordeningen; zie daarvoor de transponeringstabel in bijlage 1.

Onderdeel a van het tweede lid bepaalt dat personen tot en met twaalf jaar zijn uitgezonderd van dit groepsvormingsverbod. Zoals hiervoor toegelicht, spelen (jonge) kinderen een kleine rol in de verspreiding van het virus. Om die reden mogen kinderen tot en met twaalf jaar zich in groepsverband ophouden met meer dan vier personen.

Onderdeel b van het tweede lid maakt een uitzondering op dit groepsvormingsverbod voor personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan georganiseerde jeugdactiviteiten en voor personen die deze activiteiten organiseren of begeleiden. Jongeren spelen een minder grote rol in de verspreiding van het virus, waardoor groepsvorming tussen jongeren een minder groot risico met zich brengt dan bij volwassenen. Bovendien is het voor de ontwikkeling van kinderen van belang dat zij deel kunnen nemen aan jeugdactiviteiten. Voorgaande redenen hebben ertoe geleid dat kinderen en jongeren tot en met zeventien jaar die deelnemen aan georganiseerde jeugdactiviteiten, zijn uitgezonderd van het groepsvormingsverbod. Omdat de jeugdactiviteiten geen doorgang kunnen vinden zonder de

⁴² O.a. Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 84.

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 84.

⁴⁴ Zie over de begrippen openbare plaats en publieke plaats Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 75-76.

⁴⁵ Zie artikel 2.1a van de modelnoodverordening van 14 oktober 2020.

⁴⁶ OMT-advies n.a.v. 80e OMT, 13 oktober 2020.

⁴⁷ Op basis van artikel 58g, eerste lid, jo. artikel 58e, eerste lid, aanhef en onder b, c en d, Wpg.

personen die de activiteit organiseren of begeleiden, is ook voor hen een uitzondering gemaakt op dit groepsvormingsverbod.

Op grond van onderdeel c van het tweede lid zijn bezoekers bij een uitvaart uitgezonderd van dit groepsvormingsverbod. Deze uitzondering is opgenomen, omdat een uitvaart onderdeel is van het rouwproces en het daarom van belang is dat alle personen die daar behoefte aan hebben, daarbij aanwezig kunnen zijn. Ook bestaat voor uitvaarten niet de mogelijkheid deze uit te stellen tot een moment waarop meer personen bijeen mogen komen, waardoor een uitzondering nodig is.

Ook voor bezoekers bij een huwelijksvoltrekking en een registratie van een partnerschap geldt een uitzondering op dit groepsvormingsverbod, waarbij een maximum geldt van dertig personen. Dit is neergelegd in onderdeel d. Onder bezoekers wordt verstaan het bruidspaar, de getuigen en alle gasten, inclusief kinderen, die aanwezig zijn bij de huwelijksvoltrekking of de registratie van het partnerschap. Personeel en de trouwambtenaar tellen niet mee voor de aanwezigen. De uitzondering op het groepsvormingsverbod voor huwelijksvoltrekkingen en de registraties van partnerschappen betreft alleen de voltrekking of de registratie als bedoeld in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De uitzondering heeft dus geen betrekking op bijvoorbeeld het bruiloftsfeest. Religieuze huwelijken zijn reeds uitgezonderd op grond van artikel 58g, tweede lid, onder c, Wpg. Huwelijksvoltrekkingen en de registraties van partnerschappen zijn uitgezonderd, omdat het altijd mogelijk moet blijven om te kunnen trouwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Gelet op het bijzondere karakter van deze gebeurtenissen, is het toegestaan om een aantal aanwezigen te hebben bij de plechtigheid.

Ingevolge onderdeel e zijn personen die podiumkunsten beoefenen of acteren uitgezonderd van dit verbod op groepsvorming. Personen die theater, dans, muziek en muziektheater beoefenen en personen die acteren zijn uitgezonderd, omdat het anders voor een groot aantal gezelschappen niet mogelijk is om met het gehele gezelschap op te treden of te repeteren.

In onderdeel f is geregeld dat dit groepsvormingsverbod ook niet geldt voor groepsverbanden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties. Deze uitzondering is opgenomen, omdat het anders voor sommige instellingen, bedrijven en andere organisaties onmogelijk is de noodzakelijke werkzaamheden uit te voeren, hetgeen grote economische en sociale gevolgen kan hebben. Benadrukt wordt dat de uitzondering voor groepsverbanden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties terughoudend geïnterpreteerd moet worden. Te denken valt aan werkzaamheden voor het garanderen van het betalingsverkeer. Activiteiten die ook georganiseerd kunnen worden zonder een fysieke samenkomst (bijvoorbeeld digitaal) of activiteiten die enkel gericht zijn op vermaak, voldoen niet aan de eis van noodzakelijkheid en vallen niet onder deze uitzondering.

Onderdeel g regelt dat zorgverleners of zorgvrijwilligers en de personen met een handicap die zij begeleiden uitgezonderd zijn van dit verbod op groepsvorming, alsmede de personen die zij begeleiden onderling. Zorgverleners of zorgvrijwilligers die personen met een handicap begeleiden, hebben regelmatig meer personen onder hun hoede, bijvoorbeeld een begeleider en zes personen met een handicap. Bij dagbesteding gaat het daarbij ook om personen die niet op hetzelfde adres woonachtig zijn, waardoor zij niet onder de wettelijke uitzondering op het verbod op groepsvorming vallen, zoals opgenomen in artikel 58g, tweede lid, onder a, Wpg. Een beperking in de groepsgrootte zonder deze uitzondering zou betekenen dat een deel van de groep niet mee naar buiten kan. Vaak is voor de groep die achterblijft geen begeleider beschikbaar, wat tot gevolg heeft dat de gehele groep niet naar buiten kan. Dit is onwenselijk en een uitzondering is daarom nodig.

In onderdeel h is tot slot bepaald dat ambtenaren die werkzaam zijn in het kader van de behandeling van een asielaanvraag, opvang, begeleiding, bewaring of gedwongen terugkeer van vreemdelingen in de uitoefening van hun functie uitgezonderd zijn van dit verbod op groepsvorming. Ook de personen jegens wie zij hun taak uitoefenen zijn uitgezonderd. Het is essentieel dat werkzaamheden van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de Dienst Vervoer en Ondersteuning doorgang kunnen vinden. Noodzakelijke groepsvorming waaraan gedacht kan worden is het samenkomen om naar een opvanglocatie te reizen en het samenkomen in buitenruimtes bij opvanglocaties. Om de achterstanden in de asielketen niet verder op te laten lopen, is de uitzondering in onderdeel h noodzakelijk.

Artikel 3.2 Groepsvorming boven dertig personen

Dit artikel bevat een verbod op groepsvorming van meer dan dertig personen in besloten binnenruimten. Voor erven behorend bij besloten plaatsen geldt een maximale groepsgrootte van vier personen



(artikel 3.1). De groepsgrootte van dertig personen per zelfstandige binnenruimte volgt uit het OMT-advies van 13 oktober 2020.⁴⁸

Uitzonderingen

De uitzonderingen in het tweede lid zijn ontleend aan de bestaande noodverordeningen; zie daarvoor de transponeringstabel in bijlage 1.

Op grond van onderdeel d zijn personen op doorstroomlocaties uitgezonderd van dit groepsvormingsverbod. De reden hiervan is dat personen in doorstroomlocaties slechts kortstondig daar aanwezig zijn en ook alleen kortstondig met elkaar in aanraking komen. De kans op besmettingen is daardoor kleiner.

Ook personen die deelnemen aan onderwijsactiviteiten, trainingsactiviteiten of andere educatieve activiteiten, locaties voor kinderopvang en zorglocaties, zoals jeugdzorginstellingen, zijn uitgezonderd van dit groepsvormingsverbod. Bij onderwijs-, trainings- en educatieve activiteiten gaat het om een zekere professionaliteit, namelijk activiteiten die door instellingen worden verzorgd. Door trainingsinstellingen worden trainingen gegeven die zijn gericht op de ontwikkeling van mensen, zoals bijscholingscursussen voor de beroepsuitoefening. Onderwijs, training en educatie zijn van groot belang voor de ontwikkeling van personen. Fysiek onderwijs wordt hierbij van belang geacht, waardoor een uitzondering op dit groepsvormingsverbod nodig is bevonden. Congressen vallen hier niet onder. De uitzondering voor zorglocaties is ingegeven vanuit het belang om het verlenen van zorg mogelijk te maken. Daarnaast is een uitzondering opgenomen voor kinderopvang, omdat ook hiervoor geldt dat er geen beperking zou moeten zijn op de reguliere doorgang van kinderopvang.

Voor een toelichting op de andere uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.1, met dien verstande dat bij uitvaarten het groepsverband niet groter mag zijn dan honderd personen.

Hoofdstuk 4. Publieke plaatsen

Dit hoofdstuk bevat regels die gelden voor publieke plaatsen als bedoeld in artikel 58h Wpg, zoals restaurants, cafés, sportscholen, theaters, bioscopen, musea, dierentuinen en voor het publiek openstaande voer- en vaartuigen. Deze regels zijn gericht tot de beheerders van de publieke plaatsen, dus niet tot het publiek. Zie voor het begrip beheerder en het begrip publiek (de toelichting op) artikel 1.1.⁴⁹

Mensen die zich begeven op publieke plaatsen moeten zich daar kunnen houden aan de voor hen geldende regels. Artikel 58k Wpg legt daarvoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om op de publieke plaats voorzieningen te treffen of daar publiek toe te laten (beheerder). In aanvulling op deze wettelijke zorgplicht bevat dit hoofdstuk een aantal specifieke verplichtingen voor de beheerders van publieke plaatsen om te zorgen voor bijvoorbeeld placering en doorstroom van het publiek. Als daaraan niet wordt voldaan, mag die plaats niet voor publiek open worden gesteld.

Artikel 4.1 Algemene voorwaarden voor openstelling publieke plaatsen

Dit artikel stelt een aantal algemene voorwaarden aan de openstelling van publieke plaatsen. Op publieke plaatsen komen veel mensen die doorgaans geen contact hebben, met elkaar in contact. Dit betekent een extra risico op verspreiding van het virus. Om ervoor te zorgen dat de kans op overdracht van het virus zo klein mogelijk blijft, maar tegelijkertijd publieke plaatsen (deels) wel de ruimte wordt geboden om open te blijven, dient de beheerder van een publieke plaats een aantal voorzorgsmaatregelen te nemen.

De eerste voorzorgsmaatregel betreft de plicht om ervoor te zorgen dat personen die geplaatst zijn, daadwerkelijk gebruikmaken van de aangewezen plaats (onderdeel a). Dit verkleint de kans op verspreiding van het virus. Ten tweede moet de beheerder bezoekersstromen scheiden, waardoor de aanwezige personen in de publieke plaats zo min mogelijk met elkaar in contact komen op momenten dat dit niet nodig is (onderdeel b). Het scheiden van bezoekersstromen strekt zich ook uit tot het scheiden van stromen bij sanitaire voorzieningen. Ten derde moet de beheerder van een publieke plaats hygiënemaatregelen treffen (onderdeel c). Hierbij kan gedacht worden aan het beschikbaar stellen van desinfecterende handgel voor het publiek en het regelmatig schoonmaken van oppervlak-

⁴⁸ OMT-advies n.a.v. 80e OMT, 13 oktober 2020.

⁴⁹ Het begrip 'publieke plaats' is gedefinieerd in artikel 58a Wpg en het begrip 'publieke binnenruimte' in artikel 1.1 van deze regeling.

ten die personen (veelvuldig) met hun handen aanraken, zoals stoelen, tafels, winkelmandjes en liftknoppen.

Artikel 4.2 Maximaal dertig personen publiek per zelfstandige ruimte

In het eerste lid wordt het aantal bezoekers van een publieke binnenruimte per zelfstandige ruimte gemaximeerd op dertig. Dit geldt alleen voor personen die als publiek in de ruimte aanwezig zijn en niet voor personen die daar (al dan niet betaald) werkzaam zijn. Het aantal van dertig personen volgt uit het OMT-advies van 13 oktober 2020.⁵⁰ In dat advies wordt tevens aangegeven dat het aantal van dertig los moet worden gezien van de grootte van de locatie, omdat meer mensen tot ongewenste vervoer en verkeersstromen kunnen leiden. Het OMT ziet namelijk een risico bij het binnenkomen en weggaan: als er meer mensen komen, kan dit problematisch zijn voor het houden van de veilige afstand.

Hierbij gelden dezelfde uitzonderingen als voor groepsvorming boven dertig personen (onderdelen a tot en met f) en daarnaast de wettelijke uitzonderingen op groepsvorming (artikel 58g, tweede lid, onder c, d, e en h, Wpg) die ook van toepassing zijn bij het verbod op groepsvorming boven dertig personen. Bij vergaderingen van vertegenwoordigende organen (artikel 58g, tweede lid, onder f en g Wpg) en bijeenkomsten in verband met de rechtspleging (artikel 58g, tweede lid, onder i Wpg) geldt wel de maximering van het publiek tot dertig personen. Werknemers, maar ook andere mensen die ter plekke werkzaam zijn – denk aan gemeenteraadsleden in een raadszaal of advocaten, officieren van justitie, tolken, journalisten, medewerkers van slachtofferhulp en deskundigen in een zittingszaal – zijn geen publiek in de zin van deze regeling. Bij publiek gaat het om de personen die als bezoeker aanwezig zijn. Voor een toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1.1.

Voor de uitzonderingen in de onderdelen a tot en met e wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.2, tweede lid. Alleen de uitzondering voor groepsverbanden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties (artikel 3.1, tweede lid, onder f) keert in artikel 4.2, tweede lid, niet terug, omdat die uitzondering niet bedoeld is voor personen die als *publiek* aanwezig zijn op een publieke plaats. Personen die werkzaam zijn op een publieke plaats vallen niet onder het verbod in artikel 4.2, eerste lid.

De laatste uitzondering (onderdeel g) betreft personen die direct zijn betrokken bij een onderzoek ter zitting of de hoorzitting in het kader van bezwaar of administratief beroep. Mensen die in een rechtszaal of bijvoorbeeld in een vergaderruimte bij een bezwaarschriftencommissie werkzaam zijn, vallen om die reden niet onder het begrip publiek. Deze uitzondering ziet op mensen die daar niet werkzaam zijn, maar wel direct betrokken zijn bij het onderzoek ter zitting of de hoorzitting in het kader van bezwaar of administratief beroep. Te denken valt aan verdachten, slachtoffers, getuigen, appellanten, verzoekers en bezwaarmakers. Niet direct bij dat onderzoek betrokkenen, zoals belangstellenden op de publieke tribune, gelden als publiek en voor hen geldt de uitzondering niet. Ook niet als die belangstelling vanwege een specifieke zaak is ingegeven, bijvoorbeeld omdat men eerder betrokken was bij een opsporingsonderzoek of familie is van een verdachte of slachtoffer.

Artikel 4.3 Reservering doorstroomlocaties

Voor doorstroomlocaties, zoals musea, gelden uitzonderingen op de beperkingen aan groepsvorming en op het maximumaantal personen per zelfstandige ruimte van een publieke binnenruimte tot dertig personen. Op doorstroomlocaties komen mensen in beginsel alleen vluchtig met elkaar in contact, waardoor een dergelijke maximering achterwege kan blijven. Wel geldt op grond van artikel 4.3 een reserveringsplicht voor doorstroomlocaties, met uitzondering van stations (en halteplaatsen, of andere bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften), winkels en warenmarkten. Voor een toelichting op winkels en levensmiddelenmarkten wordt verwezen naar de toelichting op artikel 1.1.

Artikel 4.4 Eet- en drinkgelegenheden

Gelet op de huidige fase van de epidemie is het niet verantwoord om eet- en drinkgelegenheden voor publiek open te stellen. Ter beperking van het aantal reisbewegingen en ter voorkoming van bijeenkomsten met wisselende groepen dienen eet- en drinkgelegenheden gesloten te zijn, evenals daarbij behorende dansvoorzieningen.⁵¹ In het advies van 13 oktober 2020⁵² adviseert het OMT over te gaan

⁵⁰ OMT-advies n.a.v. 80e OMT, 13 oktober 2020.

⁵¹ Het verbod op openstelling geldt ook voor eet- en drinkgelegenheden op publieke plaatsen die wettelijk niet gesloten mogen worden, zoals stemlokalen en gerechtsgebouwen (artikel 58h, tweede lid, Wpg). Een verbod op de openstelling van eet- en drinkgelegenheden raakt niet aan de openstelling van die plaatsen als zodanig.

tot sluiting van de horeca, omdat hiermee groepsvorming en onbeheersbare vervoersbewegingen voorkomen kunnen worden. De sluiting van eet- en drinkgelegenheden betekent ook dat catering op locatie niet is toegestaan, omdat de dranken en etenswaren ter plaatse worden genuttigd. Met het oog op de proportionaliteit wordt in samenwerking met de horeca onderzocht of het mogelijk is een onderscheid (segmentering) aan te brengen binnen de eet- en drinkgelegenheden, die handhaafbaar is, zonder dat groepsvorming en reisbewegingen te veel toenemen. Wanneer een eet- en drinkgelegenheid onderdeel is van een andere inrichting, zoals het geval is bij een eethoek in een bioscoop of een koffiezaakje in een bibliotheek, moet op grond van dit artikel alleen de eet- en drinkgelegenheid, dus het gedeelte waar etenswaren of dranken worden genuttigd, gesloten worden voor publiek.

Het tweede lid maakt een uitzondering op het verbod voor eet- en drinkgelegenheden in hotels ten behoeve van de hotelgasten die daadwerkelijk in het hotel overnachten. Het gaat om mensen die daadwerkelijk overnachten, dus bijvoorbeeld een kamer boeken maar die leeg laten staan, een reservering na het diner annuleren, inschrijven in het nachtregister maar niet overnachten of een driepersoonskamer boeken en maar met één persoon overnachten terwijl er met drie mensen wordt gegeten, geeft geen vrijbrief voor restaurantbezoek in het hotel. De bedoeling van de uitzondering is het belang te dienen van mensen die feitelijk in een hotel slapen, afgezet tegen het belang van de bestrijding van de epidemie, zodat die mensen ook het restaurant van dat hotel kunnen gebruiken. Er zijn ook uitzonderingen voor eet- en drinkgelegenheden bij uitvaarten, eet- en drinkgelegenheden in zorglocaties en voor eet- en drinkgelegenheden die zich bevinden op luchthavens na de securitycheck (airside). Hoewel het verbod op de openstelling van eet- en drinkgelegenheden alleen geldt voor inrichtingen waar sprake is van verstrekking van etenswaren of dranken voor gebruik ter plaatse, stelt onderdeel b buiten twijfel dat afhaal voor gebruik anders dan ter plaatse is toegestaan, op voorwaarde dat de inrichting tussen 01.00 uur en 07.00 uur gesloten is en de duur van het verblijf van publiek in de inrichting zoveel mogelijk wordt beperkt. Gebruik anders dan ter plaatse houdt in dat de etenswaren en dranken niet in de inrichting waar de eet- en drinkgelegenheid is gevestigd, mogen worden genuttigd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de verkochte etenswaren of dranken in een eet- en drinkgelegenheid in een bioscoop niet mogen worden genuttigd in de bioscoopzaal. De uitzondering voor uitvaarten in onderdeel c betekent dat in het kader van een uitvaart (zoals gedefinieerd in artikel 1.1) wel bedrijfsmatig of anders dan om niet etenswaren of dranken worden verstrekt voor gebruik ter plaatse. Op grond van onderdeel d mogen ook eet- en drinkgelegenheden in pret- en dierenparken geopend zijn, voor zover de etenswaren en dranken niet in de eet- en drinkgelegenheid worden genuttigd. Dit houdt in dat het eten en drinken niet genuttigd mag worden aan een tafel of op een stoel die onderdeel is van de eet- en drinkgelegenheid, zoals op het terras van de eet- en drinkgelegenheid, maar wel elders in de inrichting. Hierbij kan gedacht worden aan een bankje, dat niet onderdeel is van de eet- en drinkgelegenheid, in een dierentuin of pretpark. Bedrijfskantines zijn niet opgenomen in de uitzonderingen. Dit is niet nodig omdat bedrijfskantines niet voor het publiek geopend zijn. Dit volgt onder andere uit de definitie van publiek zoals opgenomen in artikel 1.1 van deze regeling. Bedrijfskantines mogen dus geopend zijn voor zover alleen medewerkers van het bedrijf hier toegang tot hebben.

Uit artikel 58k Wpg volgt dat de beheerders van de hier genoemde inrichtingen er wel zorg voor dragen dat de aanwezige personen de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen.⁵³

Voor coffeeshops geldt hetzelfde regime als voor eet- en drinkgelegenheden, ook als er geen eten of drinken wordt verkocht (derde lid). Dit betekent dat coffeeshops uitsluitend opengesteld mogen worden voor afhaal (tweede lid, onder b). Als aanvullende voorwaarde voor de openstelling van coffeeshops voor afhaal is dat de coffeeshop gesloten is voor publiek tussen 20.00 uur en 07.00 uur.

Artikel 4.5 Sluitingstijd winkels

Op grond van dit artikel moeten winkels gericht op de verkoop van goederen tussen 20.00 uur en 06.00 uur gesloten zijn. Dit verbod geldt niet voor winkels in de levensmiddelenbranche. Die mogen ook na 20.00 uur nog open zijn, zij het dat ze na 20.00 uur geen alcohol mogen verkopen (zie artikel 4.7). Met winkels in de levensmiddelenbranche worden winkels bedoeld die zich in overwegende mate richten op de verkoop van levensmiddelen, zoals supermarkten, winkels bij tankstations en avondwinkels. Warenhuizen en drogisterijen horen bijvoorbeeld niet tot de levensmiddelenbranche, omdat zij zich niet in overwegende mate richten op de verkoop van levensmiddelen. Tabak wordt niet gezien als een levensmiddel; winkels die hoofdzakelijk gericht zijn op de verkoop van tabak vallen dan

⁵² OMT-advies n.a.v. 80e OMT, 13 oktober 2020.

⁵³ Om deze reden wordt niet langer expliciet vermeld dat de exploitant van een eet- en drinkgelegenheid in geval van afhaal maatregelen moet treffen waardoor de aanwezigen in en bij de toegang tot de eet- en drinkgelegenheid te allen tijde anderhalve meter afstand tot elkaar kunnen houden (artikel 2.3, vierde lid, onderdeel b, van de modelnoodverordening van 14 oktober 2020).

ook niet onder deze uitzondering. Deze maatregel is in lijn met het advies van het OMT van 13 oktober 2020.

Artikel 4.6 Venstertijd supermarkten

Het is belangrijk dat ook ouderen en mensen met gezondheidsproblemen in alle rust en veilig boodschappen kunnen doen in de supermarkt. In een locatie waar mensen tegelijkertijd rondlopen, zoals het geval is in een supermarkt, bestaat een groter besmettingsrisico dan op een plek waar niemand anders is of waar niet of nauwelijks beweging is. De veilige afstand zal in een supermarkt bijvoorbeeld niet steeds in acht worden genomen. Iemand kan zich bovendien zorgen maken of dat wel gebeurt. Nog daargelaten dat oudere en kwetsbare mensen zich niet ongerust moeten hoeven voelen om veilig boodschappen te doen, is veilig inkopen doen voor hen ook in het belang van de bestrijding van de gevolgen van het virus. Als een oudere of kwetsbare persoon besmet raakt met het virus, zijn de gevolgen voor die persoon immers in zijn algemeenheid ernstiger dan wanneer een jongere of gezonde persoon ziek wordt. Deze bepaling strekt er daarom toe dat de toegang tot supermarkten, voor korte duur en naar keuze van de winkelier, namelijk tweemaal daags een uur, wordt beperkt tot oudere en kwetsbare mensen. Deze maatregel sluit aan bij de adviezen van het OMT van 28 september 2020 en 13 oktober 2020.

Ten overvloede wordt benadrukt dat de bepaling er geenszins toe strekt deze mensen te verplichten tijdens die uren boodschappen te doen en daarbuiten niet. In deze regeling is er bewust voor gekozen geen definities te geven van oudere of kwetsbare persoon en om de beoordeling of daarvan sprake is, over te laten aan die persoon zelf. Leeftijdsgrenzen zijn hier immers niet scherp te trekken, de ene oudere is de andere niet, en de vraag of iemand een kwetsbare gezondheid heeft, laat zich niet zomaar beantwoorden. Iemand moet zich ook niet gehouden voelen over leeftijd of gezondheid met een buitenstaander in discussie te gaan. De keerzijde hiervan is dat op de winkeliers waar het om gaat, een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting rust. Zij kunnen bijvoorbeeld door een advertentie of aanplakbiljet duidelijk maken wanneer de openstelling is gereserveerd voor oudere en kwetsbare personen of via een medewerker bij de ingang publiek daarop attenderen.

Artikel 4.7 Verkoop alcoholhoudende drank

Dit artikel bepaalt dat het verboden is tussen 20.00 uur en 06.00 uur bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken in een publieke plaats. Dit houdt in dat het tussen die tijden verboden is alcoholhoudende drank te verkopen, commercieel te verstrekken of commercieel op enige andere wijze aan te bieden. Dit verbod geldt bijvoorbeeld voor hotels, supermarkten en avondwinkels. Op grond van artikel 6.9 is het daarnaast verboden op openbare plaatsen alcoholhoudende drank voor consumptie gereed te hebben of te nuttigen.

Een verbod op de verkoop van alcoholhoudende drank in de avonduren wordt nodig bevonden, omdat alcohol invloed heeft op de naleving van maatregelen. Alcohol zorgt voor verslechtering van het onderdrukken (inhiberen) van neigingen in het gedrag, wat tot impulsief gedrag leidt.⁵⁴ Doordat mensen minder angstig zijn onder invloed van alcohol, voelen zij zich veelal meer bereid om zich in risicovolle situaties te begeven.⁵⁵ Het voorgaande kan ertoe leiden dat belangrijke maatregelen ter bestrijding van de epidemie, zoals het in acht nemen van de veilige afstand, onvoldoende worden nageleefd door mensen onder invloed van alcohol. Het verbod is beperkt tot de avonduren, omdat op die momenten vaak alcohol in grotere hoeveelheden wordt geconsumeerd, waardoor het risico op niet-naleving van de maatregelen op dat moment het grootst is. Ook is de consumptie van alcohol vaak een reden om samen te komen met anderen. Juist in deze fase van de epidemie is het belangrijk om het aantal contactmomenten te verminderen en drukte op openbare plaatsen te voorkomen. Dit zorgt ervoor dat er minder kans is op besmettingen en dat de clusters van besmettingen niet te groot worden. Het OMT adviseert overeenkomstig deze maatregel in het advies van 27 augustus 2020.

Hoofdstuk 5 Evenementen

Dit hoofdstuk bevat bepalingen over evenementen, gebaseerd op artikel 58i Wpg. Dat artikel maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling evenementen aan te wijzen die niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd. Tot de voorwaarden kan behoren dat ten hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen aan het evenement mag deelnemen. Anders dan onder de noodverordeningen hebben de bepalingen in deze regeling over evenementen geen betrekking op

⁵⁴ Field, M., Wiers, R.W., Christiansen, P., Fillmore, M.T. & Verster, J.C. (2010). Acute alcohol effects on inhibitory control and implicit cognition. *Alcohol and Clinical Experimental Research* 34, 1346-1352.

⁵⁵ Kuypers, K.P.C., Verkes, R.J., van den Brink, W., van Amsterdam, J.G.C. & Ramaekers, J.G. (2018). Intoxicated aggression: do alcohol and stimulant cause dose-related aggression? A review. *European Neuropsychopharmacology*, 1-34.

deelneming aan evenementen. Artikel 58i Wpg bevat daarvoor geen basis.⁵⁶

Artikel 5.1 Evenementen

In deze fase van de epidemie is het niet verantwoord dat personen bij elkaar komen voor vermakelijkheden en daarmee gelijk te stellen gelegenheden. Artikel 5.1 bevat daarom een verbod op evenementen in brede zin, dat niet beperkt is tot specifieke categorieën evenementen. Het gaat om elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak en daarnaast onder meer om herdenkingsplechtigheden, feesten, braderieën en optochten. Voorbeelden van evenementen zijn festivals, lezingen, bioscoop- en theatervoorstellingen en studentenfeesten. Verwezen wordt verder naar de begripsbepaling in artikel 58a Wpg en de artikelsgewijze toelichting daarop.⁵⁷ Deze maatregel sluit aan bij het advies van het OMT van 13 oktober 2020.

Het tweede lid zondert een aantal evenementen uit van het verbod. Het gaat allereerst om evenementen in publieke binnenruimten en besloten binnenruimten die behoren tot de reguliere exploitatie van die ruimte (onderdeel a). Dit artikel bepaalt dat alleen die activiteiten plaats mogen vinden die op het normale programma van een locatie staan. Zo mogen in een concertzaal wel concerten plaatsvinden, want dat behoort tot de reguliere exploitatie van een concertzaal. Het kan ook bijvoorbeeld gaan om bioscopen, filmhuizen, podia voor alle genres van muziek, theaters en hiermee vergelijkbare culturele instellingen, alsmede bijvoorbeeld bowlinghallen en klimhallen. Dergelijke reguliere exploitatie is nog steeds toegestaan, zij het alleen tussen 06.00 uur en 01.00 uur. Evenementen waarvoor deze plaatsen bijvoorbeeld een evenementenvergunning aan moeten vragen, zijn daarentegen niet uitgezonderd van het verbod op het organiseren van evenementen: die behoren in elk geval niet tot de reguliere exploitatie.

Musea, presentatie-instellingen, monumenten met een publieksfunctie, casino's, arcadehallen, speelhallen en markten vallen eveneens onder de uitzondering in het tweede lid, voor zover sprake is van verrichtingen van vermaak die behoren tot de reguliere exploitatie van de onderneming. Zie voor het begrip presentatie-instelling de toelichting op de definitie van doorstroomlocaties in artikel 1.1.

Voor de evenementen die nog wel zijn toegestaan, geldt een aantal voorwaarden om de kans op verspreiding van het virus zo klein mogelijk te houden. Allereerst moet gewerkt worden met een reserveringssysteem waarin alleen reserveringen mogen worden aangenomen van vier personen of minder. Op deze manier wordt voorkomen dat grote groepen die elkaar kennen op het evenement aanwezig zijn. Het publiek moet daarnaast geplaatst worden in groepen van maximaal vier personen. Door placering in groepen van maximaal vier personen kunnen de aanwezigen makkelijker voldoende afstand houden tot elkaar en blijft de groepsgrootte beperkt. Ook moet een gezondheidsscheck uitgevoerd worden, zodat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat mensen met klachten het virus verspreiden. Verder moet de organisator van een evenement hygiënemaatregelen treffen. Hygiëne speelt namelijk een belangrijke rol in de bestrijding van het virus. Voor een toelichting op hetgeen dat onder hygiënemaatregelen moet worden verstaan wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.1.

Op grond van het vierde lid gelden voor evenementen waarbij sprake is van doorstroom van publiek deels andere voorwaarden. In doorstroomlocaties moet gereserveerd worden voor aankomst in een bepaald tijdvak. Daarnaast moeten, net als bij de andere toegestane evenementen, hygiënemaatregelen getroffen worden. De placeerplicht en de verplichte gezondheidsscheck gelden niet indien sprake is van doorstroom van publiek. Op deze plekken komen personen slechts kortstondig met elkaar in aanraking, waardoor de kans op verspreiding van het virus kleiner is. Hierdoor worden deze voorwaarden als disproportioneel gezien.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat op de uitgezonderde locaties wel de andere regels voor publieke plaatsen in acht moeten worden genomen, zoals de veiligeafstandsnorm (artikel 58f Wpg). De beheerder van deze locaties draagt er op grond van artikel 58k Wpg zorg voor dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j Wpg gestelde regels in acht kunnen nemen.

⁵⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, p. 35.

⁵⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 74-75.

Hoofdstuk 6. Bijzondere onderwerpen

§ 6.1 Sport

Artikel 6.1 Uitzondering veilige afstandsnorm topsport

De veiligeafstandsnorm geldt ook tijdens het sporten, tenzij op grond van de Wpg of deze regeling een uitzondering geldt. In artikel 2.1, eerste lid, onder b, wordt een uitzondering op de veiligeafstandsnorm gemaakt voor kinderen tot en met zeventien jaar, die ook geldt als zij aan het sporten zijn. De grens van zeventien jaar is gekozen, omdat kinderen en jongeren een kleine rol spelen in de verspreiding van het virus. De besmettingen en besmettelijkheid neemt toe naarmate kinderen ouder worden, vandaar dat de grens gesteld wordt op kinderen tot en met zeventien jaar, hetgeen samenvalt met het bereiken van de volwassen leeftijd. Artikel 6.1 regelt daarnaast dat topsporters tijdens de beoefening van sport de veilige afstand niet in acht hoeven te nemen. Topsporters zijn sporters in een instelling voor topsport en voetballers, behorende tot de A-selectie van clubs die uitkomen in de Eredivisie, de Vrouwen Eredivisie of Eerste divisie. Daarnaast zijn voetballers die uitkomen in internationale voetbaltoernooien georganiseerd door de UEFA of de FIFA uitgezonderd en voetballers van vertegenwoordigende elftallen van de KNVB. Topsporters zijn uitgesloten van de veiligeafstandsnorm, voor zover zij onderling sport beoefenen, omdat het voor hen anders niet mogelijk is hun professie uit te oefenen. De instellingen voor topsport zijn te vinden op www.nocnsf.nl/topsportaccommodaties en www.knvb.nl/trainingsaccommodaties.

Artikel 6.2 Uitzonderingen groepsvorming bij het sporten

Dit artikel bevat drie uitzonderingen op de beperkingen aan groepsvorming voor sportactiviteiten. Onderdeel a regelt een uitzondering voor topsporters en voetballers als bedoeld in artikel 6.1. In de toelichting op artikel 6.1 wordt uiteengezet wat onder topsporters wordt verstaan. De uitzondering op de groepsvorming geldt alleen voor zover zij de professie van topsporter uitoefenen.

Ook mogen personen tot en met zeventien jaar in ruimer groepsverband sporten (onderdeel b). Verspreiding van het virus onder kinderen en jongeren of van kinderen en jongeren naar volwassenen komt minder vaak voor. Daarnaast is de (sportieve) ontwikkelingen van deze groep van belang.

Verder zijn de trainers en begeleiders van sportactiviteiten uitgezonderd (onderdeel c), zodat het daadwerkelijk mogelijk is sportactiviteiten te organiseren. Begeleiders zijn bijvoorbeeld het begeleidingsteam om topsporters heen, zoals trainers, fysiotherapeuten, masseurs en managers. Ook kunnen begeleiders personen zijn die meegaan met bijvoorbeeld jeugdteams. Een voorbeeld is de elftal leider.

De uitzondering op het groepsvormingsverbod is niet van invloed op de toepasselijkheid van de veiligeafstandsnorm. Wel is het mogelijk dat ook een uitzondering op de veiligeafstandsnorm geldt, zoals het geval is voor kinderen tot en met zeventien jaar onderling (artikel 2.1, eerste lid, onder b) en topsporters (artikel 6.1).

Artikel 6.3 Uitgezonderde sportwedstrijden en toeschouwers

Ook sportwedstrijden zijn verboden.⁵⁸ In dit artikel worden uitzonderingen gemaakt voor een beperkte categorie sportwedstrijden. Op professioneel niveau mogen alleen wedstrijden van topsporters en voetballers als bedoeld in artikel 6.1 worden georganiseerd. Deze wedstrijden zijn noodzakelijk voor topsporters en voetballers om op niveau te blijven. Bijkomend voordeel is dat de wedstrijden door liefhebbers via tv of internet bekeken kunnen worden (niet als publiek). Voor amateursport geldt dat alleen wedstrijden van personen tot en met zeventien jaar mogen worden georganiseerd, mits deze wedstrijden plaatsvinden op de locatie en tussen de leden van de sportvereniging waar deze personen zijn aangesloten. Dit betekent dat de wedstrijden tussen verschillende clubs in de reguliere competities niet mogen worden georganiseerd, maar het wel toelaatbaar is om personen tot en met zeventien jaar wedstrijden te laten spelen tegen andere personen van dezelfde club voor zover deze wedstrijden worden georganiseerd op het terrein van deze club.

Dit artikel bevat verder een verbod op het toelaten van publiek tot sportwedstrijden en andere sportactiviteiten, zoals toeschouwers. Het gaat hierbij zowel om trainingen als wedstrijden. Het verbod op het toelaten van toeschouwers zorgt voor een afname aan reisbewegingen en contactmomenten. Beide hebben positieve effecten op het tegengaan van besmettingen van het virus. De verbodsbepaling is gericht tot degene die bevoegd is om het publiek toe te laten of te weigeren. Hierbij kan gedacht

⁵⁸ Dit volgt ook uit het verbod op evenementen in artikel 5.1. Zie over het evenementenbegrip artikel 58a Wpg en Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 23, p. 86.

worden aan de organisator van een sportwedstrijd of de beheerder van een sportaccommodatie waar trainingen plaatsvinden. Het OMT adviseert in het advies van 28 september 2020 deze maatregel te nemen.

Artikel 6.4 Douches en kleedkamers

Douches en kleedkamers blijven gesloten. Toiletten kunnen wel geopend blijven. Dit zijn vaak ruimtes binnen sportaccommodaties waar de veilige afstand niet in acht gehouden kan worden, waardoor het virus zich gemakkelijker kan verspreiden. Hierop gelden drie uitzonderingen. De kleedkamers ten behoeve van toesporthers en voetballers als bedoeld in artikel 6.1 mogen openblijven. Ook wordt een uitzondering gemaakt voor zwemgelegenheden, omdat het een dergelijk verbod niet proportioneel is voor deze locaties, nu zwemmen bij uitstek een sport is waar vanuit privacyoogpunt gebruik van een kleedkamer wenselijk is. Ook geldt een uitzondering voor kleedkamers bij sportaccommodaties die door een onderwijsinstelling voor onderwijsactiviteiten worden gebruikt. Sommige scholen maken bijvoorbeeld gebruik van gemeentelijke sportaccommodaties voor het bewegingsonderwijs. Kinderen en jongeren moeten zich om kunnen kleden voor deze onderwijsactiviteiten. Deze maatregel sluit aan bij de adviezen van het OMT van 28 september 2020 en 13 oktober 2020.

§ 6.2 Personenvervoer

Artikel 6.5 Uitzondering veiligeafstandsnorm niet-recreatief vervoer en luchtvaartuigen

Openbaar vervoer, ander bedrijfsmatig vervoer en privévervoer hebben een belangrijke maatschappelijke functie: banen, scholen, ziekenhuizen, winkels en supermarkten moeten bereikt kunnen worden. Vervoer levert een belangrijke bijdrage aan de bereikbaarheid, de leefbaarheid, de maatschappelijke deelname van personen en de economie. Vaak is het echter niet mogelijk om in bijvoorbeeld de bus, auto of trein voldoende afstand te houden tot medepassagiers. Daarom geldt de veiligeafstandsnorm niet in het openbaar vervoer, ander bedrijfsmatig personenvervoer en vervoer voor privédoeleinden, mits het gaat om vervoer dat primair de verplaatsing van de ene naar de andere locatie behelst en het vervoer geen recreatieve activiteit is. Dit betekent dat in een rijdend tramrestaurant, op een rondvaartboot of tijdens recreatief vervoer met een pleziervaartuig zoals een sloep of tender, de veiligeafstandsnorm onverkort van toepassing is. Een rondvaartboot is immers niet primair gericht op de verplaatsing van de ene locatie naar de andere locatie. De veiligeafstandsnorm is ook van toepassing in situaties waarin langere tijd wordt stilgestaan met een vervoersmiddel op de openbare weg. In die situaties is immers sprake van een recreatieve activiteit. De veiligeafstandsnorm geldt dan ook onverkort in de situatie waarin personen afspreken met vrienden in een auto om op een parkeerplaats te blijven hangen. Reizigers die zich beroepen op de uitzondering in het eerste lid zullen desgevraagd op enigerlei wijze aannemelijk moeten maken dat het vervoer primair de verplaatsing van de ene naar de andere locatie behelst en dat geen sprake is van een recreatieve activiteit. De veiligeafstandsnorm geldt ook niet in luchtvaartuigen. Dit is geregeld in het tweede lid van artikel 6.5.

Het derde lid bevat uitzonderingen voor vervoersmiddelen die kunnen worden aangemerkt als publieke binnenruimte (het openbaar vervoer) of besloten binnenruimte (een auto). Er geldt op grond van deze regeling dus geen maximale groepsgrootte of maximaal aantal personen in het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig personenvervoer.

Artikel 6.6 Mondkapjes in het personenvervoer

Op grond van dit artikel geldt een specifieke plicht voor deelnemers aan het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig personenvervoer om een mondkapje te dragen. Deze plicht geldt ook als de veilige afstand in acht kan worden genomen. Het dragen van een mondkapje is een voorwaarde om aan het vervoer deel te mogen nemen. Personen tot en met twaalf jaar zijn niet verplicht een mondkapje te dragen in het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig vervoer. De reden dat jonge kinderen zijn uitgezonderd van de mondkapjesplicht is dat het virus zich vooral verspreidt onder volwassenen en van volwassen familieleden naar kinderen. Verspreiding van het virus onder kinderen of van kinderen naar volwassenen komt minder vaak voor. Over het algemeen geldt: hoe jonger het kind, des te minder groot de rol bij de verspreiding van het virus is. Ook adviseert de WHO⁵⁹ overheden geen mondkapjesplicht in te stellen voor kinderen tot vijf jaar en bij de overweging om een mondkapje te verplichten voor kinderen van zes tot en met elf jaar het effect van het welbevinden van het kind mee te wegen. Op deze leeftijd heeft, aldus de WHO, het dragen van een mondkapje een aanzienlijke impact op de psychosociale ontwikkeling van het kind. Om voorgaande redenen wordt verschil gemaakt tussen kinderen tot en met twaalf jaar en kinderen van dertien tot achttien jaar.⁶⁰

⁵⁹ https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-IPC_Masks-Children-2020.1.

⁶⁰ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/kinderen>.

Jongeren in het leerlingen- en doelgroepenvervoer zijn uitgezonderd van de plicht tot het dragen van een mondkapje. Het gaat hier om vervoer van leerlingen van en naar het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan vervoer van en naar de locatie waar personen jeugdhulp ontvangen of zorglocaties voor jeugd zijn ook uitgesloten. Kinderen en jongeren in vervoer naar de dagbesteding en naschoolse opvang zijn op grond van voorgaande uitzonderingen niet verplicht een mondkapje te dragen. Ook personen die het vervoer uitvoeren, zijn uitgesloten van het dragen van een mondkapje. Te denken valt aan de machinist van een trein. Deze groep personen is echter alleen uitgezonderd van het dragen van een mondkapje indien zij zich in een afgesloten ruimte bevinden ten opzichte van de passagiers. Hierbij valt te denken aan personeel dat de kaartcontrole uitvoert in een trein wanneer zij verblijven in een besloten ruimte in de trein waar alleen het personeel de sleutel van heeft.

Het tweede lid, onder d, bepaalt dat mensen die vanwege een beperking of ziekte geen mondkapje kunnen dragen, opzetten of daarvan ernstig onregelmatig raken daartoe niet verplicht zijn.

Voorbeelden zijn personen die een verminderde arm- of handfunctie hebben en daardoor geen mondkapje op kunnen zetten, personen van wie de ademhaling te veel belemmerd wordt vanwege een longaandoening en personen met zintuiglijke beperkingen die gebarentaal spreken. Ook kan gedacht worden aan personen met (ernstige) brandwonden op hun gezicht waardoor geen mondkapje gedragen kan worden en personen die vanwege een verstandelijke beperking of psychische aandoening onregelmatig raken als zijzelf een mondkapje dragen. Bij deze laatste groep is het ook mogelijk dat zij onregelmatig raken als hun begeleider een mondkapje draagt. In dat geval hoeft ook de begeleider geen mondkapje te dragen. Hetzelfde geldt voor personen die samen zijn met iemand die afhankelijk is van non-verbale visuele signalen, bijvoorbeeld iemand die afhankelijk is van liplezen. Ook deze personen hoeven geen mondkapje te dragen. Een verkoudheid wordt onder andere niet gezien als ziekte of beperking waardoor geen mondkapje gedragen kan worden. Personen die zich beroepen op een van de uitzonderingen zullen de beperking of ziekte desgevraagd op enigerlei wijze aannemelijk moeten maken (of hun begeleider indien zij daartoe niet in staat zijn, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking).

Wanneer een voertuig in ander bedrijfsmatig personenvervoer wordt gebruikt door maximaal twee personen geldt de verplichting tot het dragen van een mondkapje evenmin (tweede lid, onder f). Hierbij kan gedacht worden aan de situatie van een taxichauffeur en één andere persoon als klant.

Ook zijn personen uitgezonderd die gevraagd worden hun mondkapje af te zetten om zich te identificeren (tweede lid, onder g). Een mondkapjesplicht maakt het moeilijker om vast te stellen of de persoon die het mondkapje draagt dezelfde is als de persoon die op een identiteitsbewijs is weergegeven. Deze controle kan bijvoorbeeld nodig zijn bij het reizen in het openbaar vervoer. Om de vaststelling van de identiteit niet onmogelijk of erg lastig te maken, bepaalt onderdeel g dat deze personen uitgezonderd zijn van de plicht tot het dragen van een mondkapje op het moment dat zij gevraagd worden hun mondkapje af te zetten om zich te identificeren. Dit betekent dat de betrokken persoon direct na de vaststelling van de identiteit het mondkapje weer moet dragen.

Tot slot regelt onderdeel h dat een mondkapje ook niet gedragen hoeft te worden als dit de goede en veilige uitoefening van werkzaamheden in het kader van beroep of bedrijf onmogelijk maakt. Wanneer uit arbeidsomstandighedenwetgeving en de daarin vervatte arbeidshygiënische strategie (artikel 3 Arbowet) onomwonden volgt dat een mondkapje geen veilig en passend beschermingsmiddel is, moet het mogelijk zijn andere beschermingsmiddelen te gebruiken, zoals een spatscherm. In die gevallen kan een beroep worden gedaan op onderdeel g. Dit doet overigens niet af aan het in voorkomend geval moeten treffen van andere maatregelen, zoals het houden van de veilige afstand waar mogelijk en voldoende ventileren.

Deze uitzonderingen zijn uitputtend bedoeld. Dit betekent dat wanneer een persoon bijvoorbeeld aannemelijk maakt geen mondkapje te kunnen dragen vanwege een beperking of ziekte, de vervoerder in beginsel een uitzondering maakt voor deze persoon.

Artikel 6.7 Reservering ander bedrijfsmatig personenvervoer

De bepalingen uit dit artikel richten zich tot de aanbieder van ander bedrijfsmatig personenvervoer. De aanbieder dient personen te weigeren indien zij niet hebben gereserveerd. Ook dient de aanbieder een gezondheidscheck uit te voeren bij aanvang van het vervoer; zie daarover de toelichting op artikel 1.1. Reservering is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de aanbieder een goed beeld heeft van de capaciteit die gebruikt zal worden, waarop de aanbieder vervolgens kan anticiperen. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin een groep personen gebruik maakt van een touringcar. De aanbieder kan dan maatregelen nemen om het in- en uitstappen geordend te laten verlopen, zodat personen zoveel mogelijk afstand kunnen houden.

§ 6.3 Contactberoepen

Artikel 6.8 Klantgegevens contactberoepen

Dit artikel verplicht de beoefenaar van een contactberoep om aan klanten te vragen hun contactgegevens beschikbaar te stellen. Zo kunnen mensen worden benaderd in het kader van bron- en contactonderzoek indien er in een bepaalde periode een besmetting bij de beoefenaar dan wel een bezoeker geconstateerd is. Ook draagt dit bij aan effectief bron- en contactonderzoek door de GGD, een essentieel onderdeel van de bestrijding van de epidemie.⁶¹ Registratie van gegevens vindt alleen plaats als de klant toestemming geeft voor de verwerking en overdracht van zijn gegevens voor de uitvoering van een eventueel bron- en contactonderzoek door de GGD. In het OMT-advies van 13 oktober 2020 wordt een registratie van contactgegevens door beoefenaars van contactberoepen geadviseerd. De reden om bij contactberoepen een registratieplicht voor te schrijven, en bijvoorbeeld bij evenementen niet, is dat het bij contactberoepen niet mogelijk is de veilige afstand tot elkaar te houden. Dit maakt de kans dat een besmetting plaats kan vinden groter vanwege het directe contact. Bij evenementen geldt de veiligeafstandsnorm wel. Daarom is het bij evenementen niet nodig bevonden om de contactgegevens van alle bezoekers te registreren. Een registratie van persoonsgegevens in andere situaties vinden wij op dit moment dan ook niet proportioneel.

De gegevens waarom gevraagd moet worden zijn de naam, het e-mailadres en het telefoonnummer van de klant en de datum en tijd waarop de klant binnenkomt. Deze gegevens moeten veertien dagen bewaard worden door de beoefenaar van een contactberoep en daarna worden verwijderd.

Eventuele toestemming door bezoekers moet voldoen aan de eisen die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) aan een rechtsgeldige toestemming stelt, waaronder dat de toestemming vrijelijk gegeven is, ondubbelzinnig en voorts dat de bezoeker vooraf geïnformeerd wordt over het specifieke gebruik van de gegevens waar hij toestemming voor geeft. Nu de toestemming vrij moet kunnen worden gegeven, mogen aan het enkele weigeren ervan geen consequenties worden verbonden. Wanneer beoefenaars persoonsgegevens van bezoekers verwerken, zijn zij daarbij gebonden aan de regels van AVG.

De AP heeft geadviseerd de regeling aan te vullen met een concrete waarborg voor bewustheid van het vrijwillige karakter van de medewerking bij de klant. In de praktijk is de kans immers aanzienlijk dat beroepsbeoefenaar of klant in veel gevallen verplichte verstrekking van de gegevens ziet als logisch vervolg op de verplichting van de beoefenaar. Om die reden is in het tweede lid geëxpliciteerd dat bij het vragen naar de gegevens moet worden gewezen op de vrijwilligheid van het aanleveren van deze gegevens. Dat kan bijvoorbeeld mondeling of door dit voor te drukken op de briefjes waarmee de gegevens worden aangeleverd. De AP merkt op dat de lijsten – zoals weleens gebruikt bij een eerder geldende vergelijkbare verplichting in horeca – waarop elke klant ook de gegevens van de andere klanten kan zien een duidelijke overtreding zijn van de AVG. Daarom is in het derde lid verduidelijkt dat de persoonsgegevens niet zichtbaar mogen zijn voor anderen. Dit kan door bijvoorbeeld de gegevens te laten invullen op individuele briefjes die dicht worden gevouwen of in een envelop worden gedaan voordat zij worden ingenomen.

De genoemde verplichtingen gelden niet voor contactberoepen als de verplichtingen in de weg zouden kunnen staan aan het uitoefenen van het beroep of de veiligheid of het welzijn van betrokkenen. Dit is het geval bij zorgverleners (zoals huisartsen en tandartsen), sekswerkers en mantelzorgers. Geestelijke bedienaren worden hier niet genoemd, omdat zij niet onder contactberoepen als bedoeld in deze regeling vallen (zie de toelichting op het begrip contactberoep in artikel 1.1).

§ 6.4 Gebruik alcoholhoudende drank

Artikel 6.9 Gebruik alcoholhoudende drank

In aanvulling op het verbod op het verkopen van alcoholhoudende drank (artikel 4.7) is het niet toegestaan om tussen 20.00 uur en 06.00 uur alcoholhoudende drank voor consumptie gereed te hebben of te nuttigen op openbare plaatsen, zoals de openbare weg, openbare plantsoenen en parken en aankomst- en vertrekhal van luchthaven en treinstations. Het verbod geldt ook in vaar- en voertuigen die zich op een openbare plaats bevinden. Nachtbevoorrading en beroepsgoederenverkeer in de nachturen is nog wel mogelijk, omdat de alcoholhoudende drank op dat moment niet gebruikt wordt of voor consumptie gereed is. Voor de achtergrond van dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.7.

⁶¹ <https://lci.rivm.nl/COVID-19-bco>.

Hoofdstuk 7 Overige maatregelen

Artikel 7.1 Uitzonderingen op aanwijzings- en bevelsbevoegdheid burgemeester bij religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen en plaatsen

Om verspreiding van het virus tegen te gaan is het noodzakelijk dat de veilige afstand ook bij de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging in acht wordt genomen. De veiligeafstandsnorm geldt daarom ook voor de aanwezigen bij kerkdiensten en andere samenkomsten ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, met uitzondering van geestelijke bedienaren voor zover deze hun taak niet op gepaste wijze kunnen uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand en voor de personen jegens wie zij hun taak uitoefenen (artikel 58f, derde lid, aanhef en onder b en c Wpg). De bepalingen over groepsvorming zijn niet van toepassing (artikel 58g, tweede lid, aanhef en onder c Wpg). Het wettelijk regime waarborgt dus dat deze samenkomsten voortgang kunnen blijven vinden, waarbij als voornaamste restrictie geldt dat de veilige afstand moet worden aangehouden.

De krachtens artikel 58l Wpg geldende zorgplicht voor beheerders van besloten plaatsen is ook van toepassing op plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zoals kerkgebouwen, moskeeën, tempels en synagogen. Op grond van artikel 7.1 bestaat ten aanzien van die plaatsen niet de mogelijkheid voor de burgemeester om aanwijzingen of bevelen te geven op grond van artikel 58l, tweede tot en met vierde lid, Wpg. Dit hangt samen met de bijzondere grondwettelijke bescherming die aan de genoemde samenkomsten toekomt en de bijzondere verhouding tussen religies en levensbeschouwingen, enerzijds, en de staat, anderzijds, bij overheidsinterventies.⁶² Naast de ook voor deze samenkomsten reeds geldende anderhalvemeternorm wordt het thans niet noodzakelijk geacht in deze ministeriële regeling hieraan aanvullende voorwaarden te stellen.

Wij benadrukken dat de gezamenlijke religieuze organisaties sinds de uitbraak van het virus zelf hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor het treffen van (aanvullende) maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. In dit verband kan worden gewezen op de communiqués die door religieuze organisaties zijn uitgebracht in diverse fasen van de epidemie. Het meest recente, vierde, communiqué dateert van 5 oktober 2020 en bevat uitgangspunten voor religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten in de huidige fase van de epidemie.⁶³

8. Slotbepalingen

Artikel 8.1 Inwerkingtreding en verval

De regering streeft ernaar de Twm zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Deze regeling treedt op grond van artikel 8.1 op hetzelfde tijdstip in werking. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.⁶⁴

Op het moment van invoering van de Twm en deze regeling worden de geldende noodverordeningen ingetrokken. Daarmee vervallen ook eventuele besluiten, zoals ontheffingen, die gebaseerd zijn op die noodverordeningen. Indien het gewenst is dat vergelijkbare ontheffingen gelden onder het nieuwe regime, zal dan ook een nieuw besluit genomen moeten worden.

Op grond van artikel 8.1 vervalt deze regeling op het tijdstip waarop hoofdstuk Va van de Wpg vervalt. Het gaat hier om een uiterste vervaldatum; als de noodzaak al eerder ontvalt aan deze regeling of onderdelen ervan, zal de regeling eerder worden ingetrokken of aangepast. In artikel 58c, zesde lid, Wpg is immers geëxpliciteerd dat maatregelen zo spoedig mogelijk worden gewijzigd of ingetrokken als deze niet langer noodzakelijk zijn. Uit artikel 58b, tweede lid, Wpg vloeit reeds voort dat maatregelen niet alleen noodzakelijk moeten zijn maar ook evenredig aan het beoogde doel. De toepassing van de krachtens hoofdstuk Va Wpg toegekende bevoegdheden – waaronder het treffen of in stand houden van maatregelen – is ingevolge dat artikellid immers alleen mogelijk als dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is (onder a) en evenredig is aan het beoogde doel (onder c). Dit betekent dat een maatregel ook wijziging of intrekking behoeft als deze niet meer evenredig is aan de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan. Ook wat betreft de

⁶² Zie hierover nader Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23, p. 90 (antwoord 194).

⁶³ *Behoedzaam vieren van geloof* (gezamenlijk Communiqué van het Centraal Joods Overleg, het Contactorgaan Moslims en Overheid, de Hindoeraad, de Boeddhistische Unie en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken over de religieuze en levensbeschouwelijke bijeenkomsten). Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/05/behoeftig-vieren-van-geloof>.

⁶⁴ Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, artikelsgewijze toelichting op artikel X.



onderdelen die voorzien in een beperking van grondrechten zullen deze gelet op de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit, worden gewijzigd indien niet langer aan die eisen is voldaan. Deze regeling zal in voornoemde omstandigheden dan ook worden ingetrokken, dan wel op onderdelen worden aangepast.

*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*



BIJLAGE 1: TRANSPONERINGSTABEL MODELNOODVERORDENING EN MINISTERIËLE REGELING

Bepaling modelnoodverordening van 14 oktober 2020	Bepaling Wet publieke gezondheid (Wpg) of ministeriële regeling (MR)	Toelichting
Art. 1.1 Werkingssfeer		
Werkingsfeer	Art. 1.2 MR	
Art. 1.2 Begripsbepalingen		
‘Contactberoepen’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR	
‘Eet- en drinkgelegenheden’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR	
‘Evenement’ (eerste lid)	Art. 58a lid 1 Wpg	
‘Gezamenlijk huishouden’ (eerste lid)	Art. 58f, derde lid, onder a, Wpg	De formulering van de wettelijke uitzondering is ‘personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn’.
‘Mondkapje’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR	
‘Openbaar vervoer’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR	
‘Onderwijsinstelling’ (eerste lid)	Art. 58a lid 1 Wpg; art. 1.1 MR	De ministeriële regeling bevat drie nadere definities waarin onderscheid wordt gemaakt tussen beroepsonderwijs, hoger onderwijs en primair of voortgezet onderwijs.
‘Openbare plaats’ (eerste lid)	Art. 58a lid 1 Wpg	
‘Overig bedrijfsmatig personenvervoer’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR (‘ander bedrijfsmatig personenvervoer’)	
‘Placeren’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR	
‘Publieke ruimte’ (eerste lid)	–	Hoofdstuk Va Wpg gaat uit van openbare en publieke plaatsen.
‘Verifiëren van de gezondheid’ (eerste lid)	Art. 1.1 MR	Zie de definitie van ‘gezondheidscheck’.
‘Vitale processen’ (eerste lid)	–	Het wetsvoorstel biedt geen basis voor deze brede uitzondering. Hoofdstuk Va Wpg en de MR bevatten specifiekere uitzonderingen, ook voor hulpdiensten (zie art. 58f lid 3 onder b Wpg).
‘Voorzitter’ (eerste lid)	–	
Uitbreiding ‘gebouw’ (tweede lid)	–	Zie ‘publieke binnenruimte’ in art. 1.1 MR
Art. 2.1 Verbod samenkomsten		
Verbod op samenkomsten van meer dan 30 personen (eerste lid)	– Art. 3.2 lid 1 – 4.2 lid 1 MR	De uitbreiding tot zichtbaar gescheiden podia is vervallen, omdat de artikelen 3.2 lid 1 en 4.2 lid 1 niet van toepassing zijn op personen die podiumkunsten beoefenen of acteren.
Uitzondering betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (tweede lid, onder a)	– Art. 58g lid 2 onder d Wpg (uitzondering groepsvorming) – Art. 4.2 lid 2 onder f MR	
Uitzondering personen die in gemeenschap met anderen godsdienst of levensovertuiging belijden (tweede lid, onder b)	– Art. 58g lid 2 onder c Wpg (uitzondering groepsvorming) – Art. 4.2 lid 2 onder f MR	
Uitzondering verkiezingen als bedoeld in de Kieswet (tweede lid, onder c)	– Art. 58g lid 2 onder e Wpg (uitzondering groepsvorming) – Art. 4.2 lid 2 onder f MR	
Uitzondering vergaderingen van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, of van een door deze organen ingestelde commissie, en andere wettelijk verplichte bijeenkomsten (tweede lid, onder d)	– Art. 58g lid 2 onder g Wpg (uitzondering groepsvorming) – Art. 4.2 lid 2 onder f MR	
Uitzondering samenkomsten van een internationale organisatie die gevestigd is op het grondgebied van het Koninkrijk, of van een verdragspartij van een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is (tweede lid, onder e)	– Art. 58g lid 2 onder h Wpg (uitzondering groepsvorming) – Art. 4.2 lid 2 onder f MR	

Bepaling modelnoodverordening van 14 oktober 2020	Bepaling Wet publieke gezondheid (Wpg) of ministeriële regeling (MR)	Toelichting
Uitzondering samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, voor zover hun aanwezigheid in het gebouw beperkt blijft tot ten hoogste 100 personen per zelfstandige ruimte (tweede lid, onder f)	– Art. 3.2 lid 2 onder f MR	Deze uitzondering keert niet terug in art. 4.2 lid 2, omdat personen die (noodzakelijke) werkzaamheden verrichten in publieke plaatsen niet onder ‘publiek’ vallen.
Uitzondering uitvaarten tot 100 personen (tweede lid, onder g)	– Art. 3.2 lid 2 onder b MR – Art. 4.2 lid 2 onder b MR	
Uitzondering onderwijsinstellingen, trainingsinstellingen en educatieve activiteiten (tweede lid, onder h)	– Art. 3.2 lid 2 onder e MR – Art. 4.2 lid 2 onder e MR	
Uitzondering kinderopvang (tweede lid, onder i)	– Art. 3.2 lid 2 onder e MR – Art. 4.2 lid 2 onder e MR	
Uitzondering zorginstellingen (tweede lid, onder j)	– Art. 3.2 lid 2 onder e MR – Art. 4.2 lid 2 onder e MR	
Uitzondering gebruik van gebouwen voor scouting-, cultuur-, kunst- sport en andere georganiseerde jeugdactiviteiten voor personen tot en met 17 jaar (tweede lid, onder k)	– Art. 3.2 lid 2 onder a MR – Art. 4.2 lid 2 onder a MR	
Uitzondering detailhandel, markten, bibliotheken, musea, monumenten, presentatie-instellingen, dierentuinen, pretparken en daarmee vergelijkbare functies voor zover sprake is van doorstroom van bezoekers (tweede lid, onder l)	– Art. 3.2 lid 2 onder d MR – Art. 4.2 lid 2 onder d MR	
Uitzondering vaartuigen en voertuigen in het openbaar vervoer en overig bedrijfsmatig personenvervoer (tweede lid, onder m)	– – Art. 6.5 lid 3 MR	
Uitzondering hotels voor zover het gaat over hotelgasten (tweede lid, onder n)	–	
Uitzondering vergaderingen van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit (tweede lid, onder o)	– Art. 58g lid 2 onder f Wpg – Art. 4.2 lid 2 onder f MR	
Verplichtingen organisator samenkomst (derde lid)	Art. 4.1 MR	Art. 58k Wpg bevat ook een zorgplicht voor beheerders van een publieke plaats.
Verplichtingen organisator samenkomst gericht op vermaak, congres of beurs (vierde lid)	Art. 5.1 lid 3 en 4 MR	
Deurbeleid doorstroomlocaties (vijfde lid)		Art. 58k Wpg bevat een zorgplicht voor beheerders van een publieke plaats.
Venstertijden levensmiddelenbranche detailhandel (zesde lid)	Art. 4.6 MR	
Maximumaantal bezoekers doorstroomlocaties (zevende lid)	–	Hoofdstuk Va Wpg bevat geen basis voor bepaling van een maximaal aantal bezoekers door voorzitters of burgemeesters.
Placering bij samenkomsten (achtste lid)	Art. 4.1 onder a MR	
Art. 2.1a Verbod groepsvorming		
Verbod op groepsvorming van meer dan vier personen (lid 1)	Art. 3.1 lid 1 MR	
Uitzondering gezamenlijk huishouden (tweede lid, onder a)	Art. 58g lid 2 onder a jo. art. 58f lid 3 onder a Wpg	De formulering van de wettelijke uitzondering is ‘personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn’.
Uitzondering personen tot en met 12 jaar (tweede lid, onder b)	Art. 3.1 lid 2 onder a MR	De wet bevat ook een uitzondering voor kinderen t/m 12 jaar en hun begeleider (art. 58g lid 2 onder d jo. art. 58f lid 3 onder a)
Uitzondering personen tot en met 17 jaar die sport beoefenen (tweede lid, onder c)	Art. 6.2 onder b	
Uitzondering sporters in instellingen voor topsport en voetballers van de Eredivisie en Eerste divisie (tweede lid, onder d)	Art. 6.2 lid 1 onder a	
Uitzondering personen bij uitvaarten tot 100 personen (tweede lid, onder e)	Art. 3.1 lid 2 onder c MR	

Bepaling modelnoodverordening van 14 oktober 2020	Bepaling Wet publieke gezondheid (Wpg) of ministeriële regeling (MR)	Toelichting
Uitzondering personen bij een huwelijks-voltrekking, mits de groep niet groter is dan 30 personen (tweede lid, onder f)	Art. 3.1 lid 2 onder d MR	
Uitzondering personen in het openbaar vervoer en in het overig bedrijfsmatig personenvervoer, mits de voor dat vervoer geldende regels in acht worden genomen en uitsluitend voor de duur van de deelname aan dat vervoer (tweede lid, onder g)	Art. 6.5 lid 3 MR	
Uitzondering zorgbegeleiders of vaste mantelzorgers en de personen die zij begeleiden (tweede lid, onder h)	Art. 58g lid 2 onder b jo. art. 58f lid 3 onder b Wpg (uitzondering voor zorgverlener, mantelzorger) Art. 58g lid 2 onder a jo. art. 58f lid 3 onder d Wpg (uitzondering voor begeleiding persoon met een handicap) Art. 3.1 lid 2 onder g MR	
Uitzondering betogingen en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (tweede lid, onder i)	Art. 58g lid 2 onder d Wpg	
Uitzondering personen die in gemeenschap met anderen godsdienst of levensovertuiging belijden (tweede lid, onder j)	Art. 58g lid 2 onder c Wpg	
Uitzondering bijeenkomst van een internationale organisatie, die gevestigd is op het grondgebied van het Koninkrijk, of van een verdragspartij van een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is (tweede lid, onder k)	Art. 58g lid 2 onder h Wpg	
Uitzondering verkiezing als bedoeld in de Kieswet (tweede lid, onder l)	Art. 58g lid 2 onder e Wpg	
Uitzondering personen die theater, dans of muziek in de vorm van culturele uiting beoefenen (tweede lid, onder m)	Art. 3.1 lid 2 onder e MR	
Uitzondering beroep, bedrijf of vereniging, voor zover noodzakelijk voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties mits de groep niet groter is dan 100 personen (tweede lid, onder n)	Art. 3.1 lid 2 onder f MR	
Personen die deelnemen aan georganiseerde jeugdactiviteiten voor personen tot en met zeventien jaar (tweede lid, onder o)	Art. 3.1 lid 2 onder b MR	
Een opsporingsambtenaar, toezichthouder, beveiligingsmedewerker, zorgverlener geestelijke bedienaar of een persoon die werkzaam is bij een justitiële inrichting of in de vitale asielketen, bij de politie, de brandweer, de krijgsmacht of in de kinderopvang of die eerste hulp biedt bij een het leven of de gezondheid bedreigende situatie, alsmede degene jegens wie deze persoon zijn taak uitoefent (tweede lid, onder p)	Art. 58 lid 2 onder b Wpg en art. 3.1 lid 2 onder h MR	
Een bijeenkomst die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van een rechter of een officier van justitie in de uitoefening van zijn ambt of die dient ter behandeling van een bezwaar of administratief beroep (tweede lid onder q)	Art. 58g lid 2 onder i Wpg	
Art. 2.2 Veilige afstand		
Afstandsplicht (lid 1)	Art. 58f lid 1 Wpg	
Uitzonderingen (lid 2)	Art. 58f lid 3 Wpg; § 2 en artikelen 6.1 en 6.5 MR	
Art. 2.3 Sluiting eet- en drinkgelegenheden		
Verbod openstelling eet- en drinkgelegenheden (lid 1)	Art. 4.4 lid 1 MR	
Verbod openstelling dansgelegenheden (lid 2)	Art. 4.4 lid 1 MR	
Uitzondering andere functies (lid 3)	Art. 5.1 lid 2 onder a MR	



Bepaling modelnoodverordening van 14 oktober 2020	Bepaling Wet publieke gezondheid (Wpg) of ministeriële regeling (MR)	Toelichting
Verdere uitzonderingen (lid 4)	Art. 4.4 lid 2 MR	
Art. 2.4 Verbod gezamenlijk zingen of schreeuwen		
Verbod	–	Dit verbod keert niet terug. Het wetsvoorstel biedt geen basis voor een algeheel zang- en schreeuwverbod.
Art. 2.5 Verboden gebieden en locaties		
Bevoegdheid voorzitter om verboden gebieden en locaties aan te wijzen (lid 1)	Art. 58m en 58n Wpg	De burgemeester beschikt over wettelijke bevelsbevoegdheden.
Uitzonderingen (lid 2)	–	
Art. 2.5a Verbod geluidsapparatuur en muziekinstrumenten		
Verbod	–	Hoofdstuk Va Wpg bevat hiervoor geen basis.
Art. 2.6 Registratieplicht contactberoepen		
Verplichting om gegevens te vragen (lid 1)	Art. 6.8 lid 1 MR	
Verplichting om toestemming te vragen voor verwerking (lid 2)	Art. 6.8 lid 2 MR	
Doelbinding (lid 3)	Art. 6.8 lid 4 MR	
Uitzonderingen (lid 4)	Art. 6.8 lid 5 MR	
Art. 2.7 Inrichting en beëindiging voorziening personenvervoer		
Inrichting vervoersvoorzieningen (lid 1)	Art. 58k Wpg	Art. 58k Wpg bevat al een zorgplicht voor beheerders van een publieke plaats.
Bevoegdheid voorzitter tot beëindiging (lid 2)	–	Beëindiging van personenvervoer geschiedt volgens art. 58p lid 1 Wpg bij ministeriële regeling.
Art. 2.7a Luchthaven		
Inrichting luchthaventerrein	Art. 58k Wpg	De wet bevat al een zorgplicht voor beheerders van een publieke plaats.
Art. 2.8 Overig personenvervoer		
Mondkapjesplicht overig bedrijfsmatig personenvervoer (lid 1)	Art. 6.6 MR	
Verificatie gezondheid en reservering overig bedrijfsmatig personenvervoer (lid 2)	Art. 6.7 MR	
Art. 2.9 Verbod toegang verpleeghuizen en woonvormen ouderenzorg		
Verbod op toegang zonder toestemming beheerder (lid 1)	–	Op grond van het eigendomsrecht (art. 5:1 BW) kan de eigenaar of de huurder van een pand een ander de toegang tot dat pand ontzeggen. Van dit recht mag geen misbruik worden gemaakt (3:13 BW).
In ieder geval toestemming (lid 2)	Art. 58o lid 5 Wpg	
Structurele vrijwilligers (lid 3)	–	Op grond van het eigendomsrecht kan de eigenaar of huurder van een pand toestemming verlenen voor bezoek.
Art. 2.10 Sluitingstijd detailhandel		
Verboden openstelling (lid 1)	Art. 4.5 MR	Het begrip ‘winkel’ is gedefinieerd in art. 1.1 MR.
Uitzondering levensmiddelenbranche (lid 2)	Art. 4.5 MR	
Art. 2.11 Verbod alcohol		
Verbod verkoop (lid 1)	Art. 4.7 MR	
Verbod nuttigen of voorhanden hebben (lid 2)	Art. 6.9 MR	
Art. 2.12 Sport		
Verbod sportbeoefening in groep van meer dan vier personen (lid 2)	Art. 3.1 lid 1 MR	
Uitzonderingen (lid 2)	Art. 6.2 MR	
Verbod op toelaten toeschouwers of als toeschouwer aanwezig zijn (lid 3)	Art. 6.3 MR	Aanwezig zijn als toeschouwer is niet langer strafbaar.
Verbod openstelling douches en kleedkamers in sportaccommodaties (lid 4)	Art. 6.4 MR	
Art. 2.13 Evenementen		
Verbod (lid 1)	Art. 5.1 lid 1 MR	
Uitzonderingen (lid 2)	Art. 5.1 lid 2 en 6.3 MR	
Art. 2.14 Maatregelen bij introductie-activiteiten voor studenten		



Bepaling modelnoodverordening van 14 oktober 2020	Bepaling Wet publieke gezondheid (Wpg) of ministeriële regeling (MR)	Toelichting
Verbod (lid 1)	–	Dit valt grotendeels onder evenementen en verboden groepsvorming.
Voorwaarden ontheffing (lid 2)	–	
Art. 3.1 Uitzonderingen		
Uitzondering hulpdiensten en toezichthouders, activiteiten vitale processen en door de voorzitter te bepalen (categorieën van) gevallen (lid 1)	–	Het wetsvoorstel biedt geen basis voor deze brede uitzondering. Hoofdstuk Va Wpg en de MR bevatten specifiekere uitzonderingen, ook voor hulpdiensten (zie art. 58f lid 3 onder b Wpg).
Voorschriften en beperkingen (lid 2)	–	
Art. 4.1 Opvolgen aanwijzingen		
Bevoegdheid ambtenaren politie, boa's en militairen KMar tot het geven van aanwijzingen en bevelen; verplichting tot het opvolgen daarvan	–	
Art. 4.2 Toezicht		
Aanwijzing ambtenaren belast met toezicht op de naleving	–	

BIJLAGE 2: SCHEMA GRONDSLAGEN

Bepaling ministeriële regeling	Delegatiegrondslag Wet publieke gezondheid	Toelichting
Hoofdstuk 2 Aanvullende uitzonderingen veiligeafstandsnorm		
Artikel 2.1 kinderen en 18-ers	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen a en d Wpg.	Differentiatie tussen personen op basis van leeftijd en tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (onderwijsinstellingen). De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 2.2 Beroepsmatige werkzaamheden	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel c, Wpg.	Differentiatie naar activiteit. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 2.3 Podiumkunsten	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel c, Wpg.	Differentiatie naar activiteit. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 2.4 Zorgvrijwilligers	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel c, Wpg.	Differentiatie naar activiteit. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 2.5 Praktijk- en contactonderwijs	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel c, Wpg.	Differentiatie naar activiteit. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Hoofdstuk 3 Groepsvorming		
Artikel 3.1 Groepsvorming boven vier personen	– Artikel 58g, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen b, c en d, Wpg.	Differentiatie tussen personen op basis van leeftijd, tussen activiteiten en tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 3.2 Groepsvorming boven dertig personen	– Artikel 58g, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen b, c en d, Wpg.	Differentiatie tussen personen op basis van leeftijd, tussen activiteiten en tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Hoofdstuk 4 Publieke plaatsen		
Artikel 4.1 Algemene voorwaarden voor openstelling publieke plaatsen	Artikel 58h, eerste lid, Wpg	
Artikel 4.2 Maximaal dertig personen publiek per zelfstandige ruimte	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen b, c en d, Wpg	Differentiatie tussen personen op basis van leeftijd, tussen activiteiten en tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 4.3 Reservering doorstroomlocaties	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel d, Wpg	Nadere differentiatie naar doorstroomlocaties binnen publieke plaatsen. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 4.4 Eet- en drinkgelegenheden	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen c en d, Wpg	Differentiatie tussen activiteiten en nadere differentiatie naar eet- en drinkgelegenheden en coffeeshops binnen publieke plaatsen. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 4.5 Sluitingstijd winkels voor detailhandel	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel d.	Nadere differentiatie naar een winkel en winkels in de levensmiddelenbranche binnen publieke plaatsen. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 4.6 Venstertijd winkels voor levensmiddelen	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel d.	Nadere differentiatie naar winkels in de levensmiddelenbranche binnen publieke plaatsen. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 4.7 Verkoop alcoholhoudende drank	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel c.	Differentiatie tussen activiteiten (verstrekken van alcohol). De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Hoofdstuk 5 Evenementen		
Artikel 5.1 Evenementen	– Artikel 58i Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel d, Wpg	Differentiatie tussen activiteiten.. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Hoofdstuk 6 Bijzondere onderwerpen		

Bepaling ministeriële regeling	Delegatiegrondslag Wet publieke gezondheid	Toelichting
Artikel 6.1 Uitzondering veiligheidsnorm topsport	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen c en d.	Differentiatie tussen activiteiten (topsport) en nadere differentiatie naar openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (instellingen voor topsport). De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 6.2 Uitzonderingen groepsvorming bij het sporten	– Artikel 58g, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen c en d.	Er worden uitzonderingen gemaakt op de beperkingen tot groepsvorming uit artikel 3.1 en 3.2 van deze ministeriële regeling. De grondslag hiervoor is artikel 58g, eerste lid, Wpg als grondslag. Ook wordt gedifferentieerd tussen leeftijd, activiteiten (sport, topsport en trainers) en nadere differentiatie naar openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (instellingen voor topsport). De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 6.3 Toeschouwers	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58i Wpg	De grondslag uit artikel 58h, eerste lid, Wpg wordt gebruikt voor het opleggen van een verbod tot het toelaten van publiek bij sportactiviteiten als voorwaarde voor openstelling van publieke plaatsen waar sportactiviteiten plaatsvinden. Sportwedstrijden vallen onder het evenementenbegrip uit de Wpg. Daarom wordt de grondslag uit artikel 58i gebruikt om een verbod tot het toelaten van publiek bij sportwedstrijden op te leggen als voorwaarde voor het mogen organiseren van sportevenementen. Welke sportwedstrijden, zonder publiek, mogen worden georganiseerd volgt uit artikel 6.3 van deze ministeriële regeling.
Artikel 6.3 Uitzonderde sportwedstrijden.	– Artikel 58i Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen b, c en d, Wpg	Er worden uitzonderingen gemaakt op het evenementenverbod uit artikel 5.1 van deze ministeriële regeling. De grondslag hiervoor is artikel 58i Wpg. Ook wordt gedifferentieerd tussen leeftijd, activiteiten (topsport) en nadere differentiatie naar openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (instellingen voor topsport). De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 6.4 Douches en kleedkamers	– Artikel 58h, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen c en d, Wpg	Het verbod op het openstellen van douches en kleedkamers voor publiek in sportaccommodaties wordt opgelegd als voorwaarde voor openstelling van een publieke plaats. Ook wordt gedifferentieerd tussen activiteiten (topsport) en nadere differentiatie naar openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 58e, eerste lid, Wpg.
Artikel 6.5 Uitzonderingen personenvervoer	– Artikel 58f, vijfde lid, Wpg – Artikel 58g, eerste lid, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdeel d, Wpg	De uitzondering op de veiligheidsnorm is gebaseerd op artikel 58f, vijfde lid, Wpg. De grondslag voor de uitzondering op de beperkingen tot groepsvorming in artikel 3.2 en 4.2 in het vervoer is artikel 58g, eerste lid, Wpg. Verder differentiatie naar openbare, publieke en besloten plaatsen of gedeelten daarvan (vervoer).
Artikel 6.6 Mondkapjes in personenvervoer	– Artikel 58j, eerste lid, onderdeel a, Wpg – Artikel 58e, eerste lid, onderdelen b, c en d, Wpg	Differentiatie naar leeftijd, naar activiteit en naar openbare, publieke en besloten plaatsen of gedeelten daarvan (vervoer).
Artikel 6.7 Reservering ander bedrijfsmatig personenvervoer	Artikel 58p, tweede lid, Wpg	
Artikel 6.8 Klantgegevens contactberoepen	Artikel 58j, eerste lid, onderdeel b, Wpg	
Artikel 6.9 Gebruik alcoholhoudende drank	Artikel 58j, eerste lid, onderdeel e, Wpg	



Bepaling ministeriële regeling	Delegatiegrondslag Wet publieke gezondheid	Toelichting
--------------------------------	--	-------------

Hoofdstuk 7 Overige bepalingen

Artikel 7.1 Uitzonderingen op aanwijzings- en bevelsbevoegdheid burgemeester bij religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen en plaatsen