

Vergaderjaar 2020–2021

**35 732**

## **Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken teneinde de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 februari 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **INHOUDSOPGAVE**

<b>ALGEMEEN DEEL</b>	<b>1</b>
<b>1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel</b>	<b>1</b>
<b>2. Ontwikkeling van de epidemie</b>	<b>6</b>
<i>Pijlers van de bestrijding van de epidemie</i>	<i>6</i>
<i>OMT-adviezen</i>	<i>7</i>
<b>3. De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel</b>	<b>8</b>
<b>4. Reikwijdte en duur van de avondklok</b>	<b>13</b>
<b>5. Gevolgen voor grondrechten en mensenrechten</b>	<b>15</b>
<i>Inleiding</i>	<i>15</i>
<i>Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer</i>	<i>16</i>
<i>Vrijheid van vergadering, betoging en belijden van godsdienst en levensovertuiging</i>	<i>17</i>
<b>6. Regeldruk en financiële gevolgen</b>	<b>17</b>
<b>7. Overig</b>	<b>17</b>

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken teneinde de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de

openlucht covid-19) (hierna: het wetsvoorstel). Zij stellen voorop dat de avondklok een ingrijpende maatregel is die niemand in Nederland heeft gewenst. Gelet op het stijgende aantal besmettingen met de Britse variant van het coronavirus is de tijdelijke avondklok echter noodzakelijk om het aantal nieuwe besmettingen naar beneden te brengen en de effecten van de derde golf te beperken. Om die reden hebben deze leden de avondklok en de voortduringswet artikel 8 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Voortduringswet artikel 8 Wbbbg) gesteund. Voornoemde leden hebben bij de behandeling van de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg reeds aangegeven dat in deze tijden de wet- en regelgeving die nodig is om het virus te bestrijden zo wendbaar mogelijk moet zijn. Zij spreken in dat kader hun steun uit voor het onderhavige wetsvoorstel en stellen de regering nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het vonnis van de voorzieningenrechter in Den Haag aanleiding vormt voor de regering te voorzien in een afzonderlijke, nieuwe wettelijke grondslag voor de tijdelijke avondklok. In verband daarmee vragen deze leden wat de status is van het wetsvoorstel tot voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wbbbg. Indien onderhavig wetsvoorstel tot wet zal worden verheven en daarmee de avondklok een nieuwe juridische basis krijgt, is de regering dan voornemens de voortduringswet in te trekken? Is de regering voornemens artikel 8 Wbbbg te deactiveren wanneer onderhavig wetsvoorstel is gepubliceerd in het Staatsblad?

Voornoemde leden lezen dat de voorzieningenrechter in het vonnis van 16 februari 2021 overwegingen heeft gewijd aan de wettelijke grondslag van de avondklok, maar daarnaast ook opmerkingen heeft gemaakt over de proportionaliteit van de avondklok. Kan de regering bevestigen dat de voorzieningenrechter in het vonnis de tijdelijke avondklok buiten werking stelde op grond van een procedureel argument (een vermeend gebrekkig spoedeisend karakter) en niet op basis van een proportionaliteitstoets? Klopt het dat discussie over geldigheid van de wettelijke grondslag van de avondklok juridisch gezien los staat van de proportionaliteit van de avondklok?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. In lijn met de eerdere opstelling van deze leden ten aanzien van de noodzakelijkheid om tijdelijk tot de instelling van een avondklok over te gaan, in ogenschouw nemend de onderbouwing ten aanzien van de vereiste proportionaliteit, geactualiseerd naar het laatste OMT-advies, begrijpen zij dat de regering na de uitspraak van de voorzieningenrechter in Den Haag met dit wetsvoorstel komt. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij betreuren de juridische situatie waarin het land nu verkeert ten aanzien van de avondklok. Daarom is het belangrijk dat de regering duidelijkheid geeft. Deze leden vinden het een logische keuze dat de regering ervoor kiest de avondklok onder te brengen bij de Wet publieke gezondheid (Wpg). Voornoemde leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de regering de avondklok in de coronaparagraaf van de Wpg juridisch gaat onderbrengen naar aanleiding van advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Deze leden vragen hoe het komt dat de regering niet zelf op dit idee was gekomen. Deze suggestie is immers al meerdere malen gedaan. Voornoemde leden ontvangen graag een reactie van de regering. Zij vragen de regering hoe zij de situatie beoordeelt dat de regering en de Staten-Generaal wetgeving behandelen die tegelijkertijd onder de rechter is. Kan dit staatsrechtelijk lastige situaties opleveren? Zo ja, welke?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden begrijpen de ernst van de covid-19-pandemie en de vereiste spoed van de te nemen maatregelen met het oog op het helpen voorkomen van een nieuwe golf aan besmettingen, maar hebben met de Afdeling vragen over de onderbouwing van de noodzaak, de proportionaliteit en de juridische vormgeving van de mogelijkheid om het vertoeven in de openlucht te beperken.

Voornoemde leden lezen dat de regering veronderstelt dat de avondklok en het beperken van het bezoek thuis tot één persoon lijken bij te dragen aan het stabiel houden van het aantal infecties, maar tegelijkertijd toegeeft dat de prognoses een grote mate van onzekerheid kennen. Ziet de regering kans te voorzien in meetinstrumenten om in de nabije toekomst actuele en volledige informatie te genereren om deugdelijke uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de genomen maatregelen op de verspreiding van het covid-19-virus en varianten daarop? Naar het oordeel van deze leden zou dat ten goede komen aan de maatschappelijke en parlementaire acceptatie van dit soort maatregelen, die inherent op gespannen voet staan met grondrechtelijk erkende vrijheden.

In de uitspraak van de voorzieningenrechter wordt de juridische grondslag voor de avondklok-maatregel via de Wbbbg als onrechtmatig aangemerkt. Kan de regering aangeven of zij eerder signalen heeft gekregen dat de Wbbbg-route niet de juiste route was? Waarom heeft de regering niet eerder overwogen om de avondklokmaatregel via de Wpg aan de Kamer voor te leggen?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog een aantal vragen. Deze leden hebben geprobeerd de wet en het advies van de Afdeling zo goed mogelijk tot zich te nemen, maar willen erop wijzen dat de termijn om een inbreng te leveren dusdanig kort was dat dit een zorgvuldige behandeling van de wet er niet gemakkelijker op heeft gemaakt, terwijl deze leden er nogmaals op willen wijzen dat zorgvuldigheid van het grootste belang is als er mogelijke inperkingen van mensenrechten in het spel zijn.

De leden van de SP-fractie vragen ook wat een eventuele inwerking-treding van het voorliggende wetsvoorstel betekent voor de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Wordt die regeling ingetrokken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, per wanneer? Ook vragen deze leden wanneer de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19 precies komt te vervallen. Is dit gekoppeld aan de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm)? Zo ja, betekent dit dan dat met een verlenging van die wet automatisch de avondklok ook verlengd wordt? Graag ontvangen voornoemde leden hier een heldere reactie op.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel tot invoering – of beter bestendinging- van de avondklok. Tevens kennen deze leden de rechterlijke uitspraken over de bestaande regeling met betrekking tot de avondklok. Indien de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 aanstaande vrijdag in hoger beroep standhoudt en dus niet komt te vervallen, acht de regering het voorliggend wetsvoorstel dan nog nodig? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Of heeft ongeacht de uitkomst van het hoger beroep de wettelijke basis van de Twm zoals het voorliggend wetsvoorstel die moet creëren de voorkeur van de regering boven de Wbbbg?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben behoefte aan het stellen van nadere vragen. Voornoemde leden vragen de regering aan te geven waarom bij invoering van de avondklok er niet direct voor is gekozen dit te doen middels een wijziging van de Wpg zoals in voorliggend wetsvoorstel wel gebeurt. Ook

vragen zij de regering aan te geven waarom, in aanloop naar eventuele verlenging, niet van de afgelopen weken gebruik is gemaakt van de versterking van de juridische basis van de avondklok door opname in de Wpg. Voorts vragen deze leden aan te geven waarom ook deze week aanvankelijk is gekozen voor de route van een eigenstandige wet, en niet voor de Wpg, hetgeen onder meer de Afdeling eerder al had gesuggereerd. Voornoemde leden lezen dat de regering het vervallen van de avondklok met het oog op de bestrijding van de epidemie ongewenst acht. Welke consequenties heeft het als het hof de uitspraak van de rechtbank Den Haag volgt, ook ten aanzien van de proportionaliteit, wanneer voorliggend voorstel van kracht is. Zij vragen eveneens aan te geven wat er gebeurt wanneer de Staat in het hoger beroep van vrijdag aanstaande niet in het gelijk wordt gesteld en voorliggend wetsvoorstel vrijdag 21:00 uur (nog) niet van kracht is.

Deze leden merken op dat de Wpg verschillende waarborgen heeft voor het indienen van een ministeriële regeling in het kader van de bestrijding van het coronavirus. Deze kan slechts bij hoge uitzondering zonder voorhang worden ingevoerd. Zij vragen de regering te schetsen of, bij bekrachtiging van voorliggend wetsvoorstel, de ministeriële regeling voor de avondklok direct van kracht zal zijn en of, indien van toepassing, er afdoende grond is om een beroep te doen op artikel 58c, derde lid, van de Wpg.

De aan het woord zijnde leden vragen naar het gevolg voor reeds uitgeschreven boetes wanneer de rechtsgrond waar de maatregel op gebaseerd is, niet juist blijkt te zijn naar het oordeel van het gerechtshof Den Haag.

De leden van de PvdD-fractie waren en zijn zeer ontstemd over de gang van zaken rondom de invoering van de avondklok. Door eerder te kiezen voor de twijfelachtige route via de Wbbbg en die vervolgens niet correct uit te voeren ondermijnt de regering haar eigen beleid. De veroorzaakte twijfel, onduidelijkheid en het verlies van vertrouwen onder de bevolking over het coronabeleid en dat is de regering aan te rekenen. Deze leden hebben de regering gewaarschuwd voor een aantal juridische valkuilen. De regering gaf in haar verweer aan zich niet in die kritiek te kunnen vinden. Mede daardoor bevinden we ons nu in de onwenselijke situatie dat, terwijl de rechtszaak nog loopt, de regering met corrigerende wetgeving komt en de Kamer tot grote spoed beweegt. Naar de mening van voornoemde leden had de regering eerder al moeten bezien welke maatregelen er in de «gereedschapskist» lagen en deze juridisch en deugdelijk voor moeten bereiden. Hoe onwaarschijnlijk de uiteindelijke inzet ervan ook was. Dat de regering dit heeft nagelaten, zelfs toen de invoering van de avondklok door de regering zelf al als serieuze optie werd genoemd, rekenen de aan het woord zijnde leden de regering zwaar aan.

Voordat voornoemde leden ingaan op de nieuwe wet die voorligt willen zij allereerst een reflectie vragen van de regering op de gang van zaken omtrent de Voortduringswet Artikel 8 Wbbbg. Kan de regering aangeven waarom zij in de nota naar aanleiding van het verslag bij die wet aangeeft dat pas na vaststelling van de ministeriële regeling op 22 januari 2021 is begonnen met het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting? Waarom is daar niet al mee begonnen na 12 januari 2021 of zelfs nog veel eerder? Kan de regering aangeven waarom voor het opstellen van zo'n relatief eenvoudige wet de periode van 22 januari 2021 tot 3 februari 2021 nodig was? Overigens verwijst de regering naar 2 februari 2021 als datum waarop de wet aan de Tweede Kamer is gezonden. De Kamerleden ontvingen deze echter pas 's middags op 3 februari 2021. Is bekend waar die vertraging is opgetreden?

Verder geeft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat de voorbereidingstijd van de spoedwet voor het verplichten van een

negatieve testuitslag bij inreizen vergelijkbaar was met de voorbereidingstijd voor de Voortduringswet Artikel 8 Wbbbg. De aan het woord zijnde leden vragen de regering daarbij te reflecteren op het gegeven dat in het geval van het verplichte testen de noodzaak tot wetgeving onvoorzien was en plotseling kwam omdat een rechtszaak verloren werd. De invoering van de avondklok via de Wbbbg daarentegen kon weken of zelfs maanden vooraf voorbereid worden. Dat is niet gebeurd. Voorts vragen de PvdD-leden waarom de regering geen oog had voor de geldende werkwijze rondom grondrechtbeperkingen. Wanneer grondrechten beperkt worden gelden daar voorwaarden voor. Een van die voorwaarden is dat zo'n beperking alleen kan via formele wetgeving. Formele wetgeving is wetgeving die ter goedkeuring langs de Eerste én Tweede Kamer is geweest. De Wbbbg is zo'n formele wet. Maar omdat dit een «slapende» noodwet is met daarin verregaande bevoegdheden zijn er waarborgen ingebouwd. Waarborgen die de betrokkenheid van Eerste en Tweede Kamer garanderen. Aan die betrokkenheid moet «onverwijld» (dus zo snel als mogelijk) invulling gegeven worden om zo een lange periode waarin grondrechten beperkt worden zonder goedkeuring van de Staten-Generaal te voorkomen. Grondrechten beperken met de Wbbbg, zoals nu met de avondklok gebeurt, kan alleen wanneer de (beperkte) noodtoestand wordt uitgeroepen óf wanneer, zonder uitstel, goedkeuring voor de beperking wordt gevraagd middels een «voortduringswet» die in Eerste en de Tweede Kamer goedgekeurd moet worden. Dit is ook nu, op 17 februari 2021, nog altijd niet gebeurd. De regering heeft ondertussen zelfs al besloten de avondklok te verlengen terwijl de Eerste Kamer nog geen goedkeuring heeft verleend. Daarmee is effectief een relatief lange periode ontstaan waarin grondrechten beperkt zijn zonder de goedkeuring van de Eerste en Tweede Kamer. Naar de mening van voornoemde leden past deze werkwijze niet bij de bestaande beperkingssystematiek van de Grondwet. Kan de regering aangeven waarom zij toch voor deze werkwijze gekozen heeft?

Dat de regering voor de invoering van de avondklok daarover met de Tweede Kamer gesproken heeft kent overigens ook geen juridische status. Allereerst past zo'n voorafgaand gesprek niet bij de systematiek van de Wbbbg. Maar ten tweede had, wanneer zo'n gesprek toch gevoerd werd, daarbij dan ook de Eerste Kamer betrokken moeten worden. Waarom heeft de regering dit niet gedaan? De Eerste Kamer heeft ook, terecht naar de mening van de leden van de fractie van de aan het woord zijnde leden, in een brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid zijn beklag gedaan over de beperkte betrokkenheid.

Tot slot vragen de leden van de PvdD-fractie wat de regering van plan is met de Voortduringswet Artikel 8 Wbbbg. Wordt deze doorgezet in de Eerste Kamer? Wordt zo parallel aan elkaar twee maal de bevoegdheid gecreëerd om het vertoeven in de openlucht te beperken?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen. Deze leden lezen dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag op 16 februari 2021 heeft geoordeeld dat de Wbbbg ten onrechte is geactiveerd en dat artikel 8, eerste en derde lid Wbbbg, daarom onmiddellijk buiten werking moeten worden gesteld. Zij constateren dat het vonnis van de voorzieningenrechter tevens voorziet in een oordeel over de proportionaliteit van de avondklok. De voorzieningenrechter geeft aan dat nut en noodzaak van de avondklok onvoldoende zijn gebleken omdat ten tijde van het instellen van de avondklok ook een dringend advies werd gedaan om maximaal 1 bezoeker per dag te ontvangen. De voorzieningenrechter was van oordeel dat «blijkens de door de Staat overgelegde grafieken het OMT in haar prognoses over effecten van maatregelen geen onderscheid heeft gemaakt tussen de avondklok enerzijds en de éénpersoonsbezoekregeling anderzijds. In de prognose wordt dan ook gerekend met

een groei van besmettingen van ongeveer 10% indien de avondklok zou worden afgeschaft én gelijktijdig de éénpersoonsbezoekregeling. Dat vertekent het beeld met betrekking tot nut en noodzaak van de avondklok aanzienlijk en maakt de stelling van de Staat dat een avondklok onvermijdelijk is minst genomen discutabel en ook niet erg overtuigend gemotiveerd.» Voornoemde leden constateren dat in het voorliggende wetsvoorstel onvoldoende gemotiveerd is wat het nut en de noodzaak van de avondklok specifiek zijn. Kan de regering aangeven welk effect de avondklok precies heeft en waarom dit proportioneel is in het licht van de maatschappelijke gevolgen en de ingrijpendheid van het beperken van vrijheden? Kan de regering hierbij aangeven hoe deze wetswijziging zich verhoudt tot artikel 58b van de Wpg, de proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets?

De aan het woord zijnde leden lezen dat de basis voor de avondklok met dit wetsvoorstel in de Twm ligt. Kan de regering aangeven waarom bij de behandeling Twm niet ten minste de grondslag is gelegd voor de mogelijkheid van het invoeren van de avondklok, mede gezien het feit dat die maatregel in andere landen al werd overwogen of werd gebruikt? Is deze keuze niet een indicatie dat deze maatregel slechts zou moeten zijn voorbehouden aan de zeer uitzonderlijke en acute situaties waarvan op grond van de Wbbbg sprake is en waarin van nader overleg vooraf met het parlement geen sprake is? Waarom wordt het ingrijpende karakter niet duidelijker gemarkeerd in de Twm? Kan de regering uitleggen waarom deze spoedwet wel binnen een dag bij de Kamer kon liggen, terwijl voor de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg kennelijk onvoldoende capaciteit was en de Tweede Kamer bijna drie weken heeft moeten wachten?

De leden van de 50PLUS-fractie danken de regering voor het toezenden van dit wetsvoorstel. Zij hebben hierbij nog wel enkele vragen en opmerkingen.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel was er (blijkens het advies van de Afdeling) aanvankelijk niet voor gekozen om het in de Wpg toegevoegde hoofdstuk inzake de coronapandemie aan te passen, toen aanvullende maatregelen nodig waren in verband met de behoefte aan uitdrukkelijke grondslag te creëren voor het stellen van voorwaarden aan reizigers die met behulp van bedrijfsmatig aangeboden personenvervoer Nederland in willen reizen. Waarom is er in onderhavige situatie aanvankelijk niet voor gekozen dit ook te doen? Deze leden vragen hierover een beschouwing van de regering ook omdat zij met de Afdeling parallellen zien met de aanvankelijk ontoereikende juridische vormgeving van de verplichte PCR-test voor inreizigers met georganiseerd vervoer. Ook daar werd pas na reparatie gekozen voor dezelfde weg die nu wordt voorgesteld. Dat leverde toen voor regering en beide Kamers veel werk op met de kerstdagen. Nu moet er weer snel een betere definitieve juridisch houdbare vorm worden gekozen, denken voornoemde leden.

## **2. Ontwikkeling van de epidemie**

### *Pijlers van de bestrijding van de epidemie*

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat het geïsoleerde effect is van de avondklok sinds deze op 23 januari 2021 is ingegaan. De avondklok is inmiddels bijna vier weken van kracht en om een inschatting te maken van de proportionaliteit van de maatregel en de noodzaak van een wet, is het van belang te weten wat het effect is van de maatregel. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat er een nieuw OMT-advies is verschenen op 17 februari 2021 maar dat deze nog niet openbaar is en dat hierin staat dat het effect van de avondklok en de aangepaste bezoekregeling nog steeds wordt geschat op een tien procent

reductie van de reproductiegetal Rt. Kan de regering nader toelichten hoe het OMT tot deze berekening is gekomen?

De leden van de PvdA-fractie zien net zoals de regering de onzekerheid omtrent de ontwikkeling van de verspreiding van het covid-19 virus, met name ten aanzien van de onduidelijkheid hoe virusvarianten zich gaan ontwikkelen. Daarnaast kennen zij de adviezen van het OMT om de avondklok in te voeren. Zien de aan het woord zijnde leden het goed dat het invoeren van de avondklok mede ingegeven is door de wens om een eventueel risico op verspreiding van besmettelijker varianten te voorkomen maar dat het vanwege de onzekerheden wat betreft de prognose voor de komende maanden onzeker is of dit risico zich zal voordoen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn zich bewust van het gevaar dat de wereldwijde pandemie met zich meebrengt. Eén van de pijlers in de aanpak van de pandemie is voor de regering de bescherming van kwetsbare mensen. Voornoemde leden merken op dat deze groep niet alleen extra zwaar getroffen wordt door het virus zelf, maar ook vaak zwaar getroffen wordt door de maatregelen die worden genomen in de bestrijding van het virus. Deze leden vragen aan te geven of de regering zich hiervan bewust is en hoe dit ook in de afweging van proportionaliteit van de maatregel en van dit wetsvoorstel is meegewogen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in de huidige kwetsbare epidemiologische situatie de pijlers onder ernstige druk staan. Daarbij speelt de combinatie van de hoge aantallen besmettingen, ziekenhuis- en IC-opnames en de steeds bredere circulatie van de zogenaamde Britse en andere varianten een belangrijke rol. Deze leden constateren dat het aantal besmettingen daalt en dat de Britse variant van het virus minder agressief om zich heen grijpt dan van te voren werd gedacht. Zij constateren dat de avondklok niet gebaseerd is op een noodsituatie maar op een eventuele door de deskundigen voorspelde noodsituatie. Deelt de regering de opvatting dat de avondklok als preventiemiddel is bedoeld?

#### *OMT-adviezen*

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de avondklok en bezoekersregeling tezamen zorgen voor een vermindering van de verspreiding van het virus met ongeveer 10% en dat het loslaten van de avondklok en bezoekersregeling het risico van een snelle stijging van de besmetting met zich meebrengt. Deze leden lezen op pagina 3 van de memorie van toelichting ook dat «de avondklok en het beperken van het bezoek thuis tot een persoon per dag *lijken* (cursivering toegevoegd) bij te dragen aan het stabiel houden van het aantal infecties». Hoe verhoudt het getal van 10% zich tot de verwachting dat de avondklok lijkt bij te dragen aan het stabiel houden van het aantal infecties?

Kan de regering aangeven in welke mate de avondklok en in welke mate de bezoekersregeling ieder op zich effectief zijn in het terugbrengen van het aantal besmettingen? Voornoemde leden vragen dit omdat de regering stelt dat de avondklok onontbeerlijk is voor het terugbrengen van het aantal besmettingen en er geen alternatief voor is. Acht de regering het mogelijk dat de bezoekersregeling op zich afdoende kan zijn voor dat doel of meent de regering dat gezien het feit dat die regeling niet afdwingbaar is, het middel van de avondklok daarvoor nodig is?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling stelt dat het niet voldoende is om te leunen op de OMT-adviezen. Kan de regering aangeven welke andere in het geding zijnde belangen zijn meegewogen en hoe die afweging heeft plaatsgevonden? Deze leden vragen of zij het

juist hebben dat het OMT niet toetst op proportionaliteit van door hen voorgestelde maatregelen. Kan de regering aangeven hoe die proportionaliteit vervolgens door haar wel wordt getoetst en welke experts hierbij worden betrokken? Voornoemde leden merken daarbij op dat de Afdeling en de rechtbank Den Haag kanttekeningen hebben geplaatst bij verdediging van de proportionaliteit aan enkel de OMT-adviezen. Deze leden vragen of zij het juist zien dat de cijfers op basis waarvan het OMT het advies baseert, niet het enkelvoudige effect van de avondklok berekenen, maar dit berekenen in combinatie met de andere getroffen maatregelen. Voornoemde leden vragen of er al specifiek op de avondklok gerichte cijfers beschikbaar zijn van de effecten sinds de invoering en of de regering deze met de Kamer kan delen. Zij merken op dat de cijfers waarop de regering zich baseert in januari liggen en vragen of er ook al inzichten van deze maand te melden zijn. Zij vragen hierbij concreet ook naar het beeld dat ontstaat vanuit de handhaving. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat ook de Afdeling in haar advies aandringt op een uiteenzetting van hoe de belangen naar de actuele stand van zaken zijn afgewogen en op welke wijze in verband daarmee de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel wordt gemotiveerd. Heeft de afweging zoals die nu in de memorie van toelichting is gemaakt, inderdaad op basis van de meest actuele stand van zaken plaatsgevonden? De aan het woord zijnde leden vragen de regering te reageren op de opmerking van de rechtbank Den Haag dat er op zijn minst genomen grote vraagtekens zijn te plaatsen bij de feitelijke onderbouwing door de Staat van de noodzaak van de avondklokmaatregel. Deze leden vragen de regering aan te geven waarom deze maatregel onvermijdelijk is, hetgeen ook de rechtbank Den Haag heeft benoemd. Verder vragen voornoemde leden aan de regering een nadere toelichting of er geen minder verregaande maatregelen mogelijk waren.

De leden van de SGP-fractie lezen dat op grond van de uitkomsten van de modellering de reductie is teruggerekend die bewerkstelligd wordt door de avondklok en bezoekregeling en dat deze reductie op ongeveer 10% uit blijkt te komen. Zij constateren dat de reductie berekend wordt aan de hand van de bezoekregeling en de avondklok. Deze maatregelen zijn gelijktijdig ingegaan. Voornoemde leden constateren dat, net als de voorzieningenrechter oordeelde, het effect van deze specifieke maatregel onvoldoende uit de stukken van het OMT blijkt. Deelt de regering de mening dat het onmogelijk is vast te stellen wat het effect is van de avondklok als de reductie in modellen niet los berekend kan worden van de bezoekregeling? De aan het woord zijnde leden lezen dat de uitkomst van onderzoek leidt tot een voorspelling van een reductie van 10%. Zij constateren dat in geen enkel wetenschappelijk onderzoek dit percentage wordt genoemd. De 8 tot 13% waar het OMT over spreekt komt uit een Franse studie, maar dat onderzoek bekijkt een pakket aan maatregelen, niet de avondklok alleen. Voornoemde leden vragen de regering of de reductie van 10% door het instellen van alleen een avondklok wel klopt en vragen de regering in dit licht te bezien of de avondklok derhalve wel een proportioneel middel is. Zij wijzen hierbij ook op rechtsoverweging 4.14 van het vonnis van de voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag op 16 februari 2021.

### **3. De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de regering heeft gekozen voor de inwerkingstelling van de Wbbbg omdat dit na het OMT-advies van 19 januari 2021 de snelste manier was om zeker te stellen dat de avondklok op 23 januari 2021 in zou kunnen gaan. Kan de regering ingaan op de verschillende scenario's die zijn overwogen wat betreft de wettelijke



grondslag nadat op 19 januari 2021 het OMT adviseerde tot het instellen van de tijdelijke avondklok? Is overwogen tijdelijk Wbbbg voor een beperkte periode in werking te stellen en tegelijkertijd een spoedwijziging van de Twm aan te kondigen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie lezen dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt ook een avondklok in te stellen. Op basis van artikel 58j Wpg kan de regering dit bij ministeriële regeling vaststellen. Echter de ministeriële regeling treedt, op basis van artikel 58c, tweede lid, Wpg, pas in werking als de Tweede Kamer minimaal zeven dagen nadat de regeling is vastgesteld, de tijd heeft gekregen om er niet mee in te stemmen, tenzij de regering op basis van artikel 58c, derde lid, een ministeriële regeling vaststelt. In dat geval treedt de regeling onverwijld na de vaststelling en bekendmaking in werking. Dan moet er wel sprake zijn van «een zeer dringende omstandigheid waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld.» Indien de regering zo onverstandig is om een avondklok in te stellen, zal dan een ministeriële regeling vastgesteld worden en de Kamer, voordat de door de regering gewenste avondklok onverwijld in werking treedt, de gelegenheid krijgen om hierover te debatteren en te stemmen? Zal de regeling dan pas na zeven dagen ingaan op grond van artikel 58c, tweede lid, Wpg of direct op grond van artikel 58c, derde lid, Wpg en waarom?

Voorts verzoeken de leden van de PVV-fractie de regering dit voorstel in te trekken omdat het buitenproportioneel en ongepast is in de demissionaire status waarin zij zich bevindt.

De leden van de CDA-fractie zijn blij dat de avondklok nu ingebed wordt in de Wpg, in het hoofdstuk dat ziet op de tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19. Daarmee zijn alle maatregelen die de regering neemt om de pandemie te beteugelen, maar ook alle maatregelen die in dat kader een inbreuk maken op de rechten van burgers, op één plek verzameld en worden deze ook gekaderd binnen één wettelijk regime. Toch zouden deze leden expliciet benoemd willen zien op welke wijze de avondklok wettelijk in tijd aan grenzen gesteld wordt, op welke wijze de Staten-Generaal in kunnen grijpen als zij zouden vinden dat de avondklok te lang voortduurt en op welke wijze de regering gehouden is om de avondklok beslist niet langer te laten duren dan strikt noodzakelijk is. Zou het niet passend en geboden zijn, ook uit een optiek van de beperking van burgerrechten, om expliciet in de wet (in het nieuwe artikel 57j, eerste lid, onder f) op te nemen dat een tijdslimiet bepaald moet worden ten aanzien van de duur van de avondklok? En dit niet over te laten aan lagere regelgeving?

De leden van de CDA-fractie vragen welke strafbedreiging gesteld wordt op het overtreden van de avondklok. Zien zij het goed dat hier niet een maximale boete van € 95 geldt maar dat maximaal een boete van de eerste categorie, zijnde maximaal € 435, opgelegd kan worden? Welk boetebedrag is de regering voornemens feitelijk op overtreding van de avondklok te stellen? Hoe zit dit met een eventuele aantekening in de justitiële documentatie?

Voornoemde leden vragen op welke wijze de regering voornemens is de ministeriële regeling waarin de avondklok feitelijke vorm wordt gegeven, af te kondigen? Is artikel II (Overgangsrecht) van dit wetsvoorstel wel een voldoende Wpg, mede gelet op de eisen die artikel 58c, derde lid, Wpg (minimaal) stelt aan de inwerkingtreding van ministeriële regelingen? Zou het niet een begaanbaardere weg zijn om samen met de (eventuele) inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, op basis van artikel 58c, derde lid, Wpg, een nieuwe ministeriële regeling aangaande de avondklok vast te stellen en bekend te maken, daarmee werkelijk in alle opzichten voldoende aan de in de Wpg geformuleerde waarborgen?

De leden van de D66-fractie begrijpen uit de toelichting dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 wordt «omgehangen». Deze regeling wordt nu onder de Wpg gehangen. Deze leden wijzen de regering op de bijzondere voorhangprocedure van deze wet, neergelegd in artikel 58c, Wpg. Hierin is geregeld dat een ministeriële regeling als deze is vastgesteld binnen twee dagen naar beide Kamers wordt gestuurd en dat de regeling niet eerder in werking treedt dan een week na het overleggen van de regeling aan de Kamers. Is de regering voornemens om de procedure van artikel 58c, Wpg te volgen in de omhangprocedure? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer kan de Kamer deze regeling tegemoet zien? Wat zijn de gevolgen van het volgen van deze procedure voor de werking van de regeling in de tussentijd?

Voornoemde leden constateren dat het hoger beroep tegen het vonnis van de voorzieningenrechter nog loopt terwijl de regering de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 nu reeds omhangt. Bovendien ligt de verlengingswet nog in de Eerste Kamer die hierover nog moet stemmen. Kan de regering nog aangeven of dit nog tot complicaties kan leiden? Zo ja, welke?

Deze leden kunnen zich zo voorstellen dat het mogelijk niet slagen van het hoger beroep van de Staat en de daardoor ontstane situatie dat de Wbbbg als grondslag definitief niet meer van toepassing is voor de avondklok, grote gevolgen kan hebben voor de reeds uitgedeelde boetes. Kan de regering toelichten wat de juridische status is van de reeds uitgedeelde avondklokboetes als het vonnis van de voorzieningenrechter in stand blijft in hoger beroep? Graag ontvangen voornoemde leden bij het antwoord op voorgaande vraag een beschouwing van de staatsrechtelijke situatie van de verlengingswet die nu in de Eerste Kamer ligt, terwijl deze ook door de voorzieningenrechter is behandeld. Wat zijn de gevolgen van een verworpen wetsvoorstel door de Eerste Kamer terwijl het hoger beroep van de Staat slaagt en vice versa: wat betekent een aangenomen wet in de senaat voor een mogelijk stranden van het hoger beroep door de staat? Deze leden zouden bij het antwoord op de voorgaande vraag ook per uitkomst willen weten wat dit betekent voor dit wetsvoorstel. Wanneer en bij welke uitkomst wordt definitief voor dit wetsvoorstel gekozen als juridische grondslag voor de avondklok en wanneer is dit voorstel slechts «ten overvloede»? Gezien de voorgaande vragen zouden deze leden van de regering willen weten hoe zij de juridische situatie als geheel beoordeelt?

De aan het woord zijnde leden hebben nog niet helemaal scherp wat het omhangen betekent voor de einddatum van de avondklok. Begrijpen deze leden het goed dat de einddatum van de avondklok op 3 maart 2021 blijft staan?

De leden van de SP-fractie lazen in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling dat de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling toch heeft gekozen de avondklok onderdeel te maken van de Twm. Kan uiteengezet worden wat het oorspronkelijke plan van de regering was, dus voordat zij het advies van de Afdeling ontving?

Voorts vragen voornoemde leden naar de rol van de Eerste Kamer. Klopt het dat als de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19 wordt aangenomen door beide Kamers, een eventuele verlenging van de avondklok per ministeriële regeling geregeld kan worden? Betekent dit dan ook concreet dat de Tweede Kamer wél beslissende zeggenschap heeft bij een eventuele verlening van de avondklok, maar dat de Eerste Kamer niets meer te zeggen heeft over een mogelijke verlenging van de maatregel? Zo ja, acht de regering dat zorgvuldig? Waarom kiest de regering er niet voor, zoals met de amendementen van het lid Hijink, onder Kamerstuk 35 526, nr. 36 en 49 en 36 werd betoogd, beide Kamers zeggenschap te geven over de inwerkingtreding bij ministeriële regelingen? Kan deze keuze uitgebreid gemotiveerd worden?

De leden van de SP-fractie vragen ook waarom wordt gekozen burgemeesters, zonder voorafgaand overleg met de gezondheidsraad, de mogelijkheid te bieden ontheffingen te verlenen op een mogelijk landelijke avondklok. Waarom acht de regering het niet noodzakelijk dat de burgemeester informatie inwint bij de gezondheidsraad? Wat betekent de ontheffingsbevoegdheid voor burgemeesters concreet voor de rechtszekerheid van burgers? Zal dit niet tot willekeur leiden, waarbij in de ene gemeente een burgemeester eerder geneigd zal zijn ontheffingen te verlenen dan een burgemeester in een andere gemeente? Hoe worden de huidige ontheffingsgronden, die gelden onder de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, precies in de nu voorliggende wet ondergebracht? Kan op basis van de voorliggende wet straks iemand, net als nu, met een ingevuld formulier van de werkgever en een door hemzelf ingevuld formulier alsnog na 21.00 uur buiten zijn of gaan hier andere eisen voor gelden?

Kan de regering voor de leden van de PvdA-fractie nogmaals onderbouwen waarom niet meteen voor de weg van de Twm is gekozen om de avondklok mogelijk te maken? En waarom, zo begrijpen de aan het woord zijnde leden uit het advies van de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling), ook voor het nu voorliggende wetsvoorstel aanvankelijk niet voor aansluiting bij de Twm werd gekozen? Waarin verschilt de avondklok in juridische zin en qua impact op het dagelijks leven nu zo wezenlijk van de andere covid-19-maatregelen die hun grondslag in de Twm vinden? Waarom werd ook in verband met de «samenhang tussen de maatregelen voor de infectieziektebestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden», zoals voornoemde leden lezen op pagina 3 van de memorie van toelichting, niet meteen voor de Twm gekozen? De aan het woord zijnde leden lezen dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 wordt «omgehangen» naar de nu voorgestelde regeling. Mocht de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 in hoger beroep geen standhouden en komen te vervallen, wat betekent dat dan voor de reeds opgelegde en/of betaalde boetes? Blijft door het omhangen van de Tijdelijke regeling avondklok covid-19 de juridische basis voor die boetes intact of vervalt deze in het geval die regeling door de rechter wordt geschrapt de reeds opgelegde en/of betaalde boetes? Hoeveel boetes zijn tot nu toe opgelegd?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan te geven hoe is voldaan aan de toets uit artikel 58b, tweede lid, Wpg die vraagt om toepassing van bevoegdheden enkel wanneer die gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is, in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en gelet op het in het eerste lid genoemde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is. Kan de regering op deze drie punten afzonderlijk ingaan?

Deze leden vragen aan te geven in welke situaties de regering voor zich ziet dat burgemeesters wel de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing in uitzonderingsgevallen zouden moeten hebben. Zijn er al signalen van burgemeesters die op dit moment om een dergelijke grondslag vragen?

De leden van de PvdD-fractie hebben ook een aantal kritische vragen over het nieuwe, nu voorliggende, wetsvoorstel. Allereerst vragen deze leden de regering per direct het conceptvoorstel zoals die in eerste instantie is voorgelegd aan de Afdeling aan de Kamer toe te zenden. Deze leden lezen namelijk in het advies van de Afdeling dat eerst een fundamenteel andere route was gekozen. Kan de regering beter onderbouwen dan zij richting de Afdeling deed waarom daarvoor gekozen werd? Kan de regering aangeven in hoeverre de beide wetsvoorstellen, zoals in concept

aangeboden aan de Afdeling en zoals ingediend bij de Tweede Kamer, van elkaar verschillen? Aangezien het wetsvoorstel fundamenteel is omgegooid vermoeden voornoemde leden dat de verschillen tussen beide wetsvoorstellen groot zijn. Dan zou het ook op zijn plaats zijn opnieuw om advies te vragen bij de Afdeling. Naar de mening van voornoemde leden zou het niet van de benodigde zorgvuldigheid getuigen wanneer, vanwege de haast, deze stap zou zijn overgeslagen. De leden van de PvdD-fractie vragen de regering aan te geven waarom het wenselijk wordt geacht burgemeesters de mogelijkheid te geven uitzonderingen op de avondklok toe te staan. Hoe wordt daarmee de eenheid van het beleid gewaarborgd? Deelt de regering de mening dat het niet aan de burgemeester is om te bepalen over generieke, grondrechtsbeperkende maatregelen voor al zijn of haar inwoners?

De leden van de SGP-fractie lezen dat nu ter verzekering van het bestaan van een wettelijke basis voor een avondklok is gekozen voor een gewone wet, op deze wijze de samenhang blijft bestaan tussen de maatregelen voor de infectieziektebestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden gewaarborgd zijn. Zij constateren dat het bij het instellen en handhaven van een avondklok gaat om vergaande bevoegdheden van de Staat om de vrijheid van burgers in te perken. Niet voor niets hebben we artikel 103 van de Grondwet die de noodtoestand regelt. De systematiek van artikel 103 van de Grondwet is niet zomaar te omzeilen door een spoedwet. Is het logisch om een laagdrempelige avondklok te regelen in een spoedwet, terwijl de Wbbbg en artikel 103 van de Grondwet dat middel reserveren voor uitzonderlijke, spoedeisende situaties? De aan het woord zijnde leden constateren dat in het najaar van 2020 een regionale avondklok werd overwogen en dat op dat moment al bleek dat de gereedschapskist van het staatsnoodrecht niet op orde was. Waarom is ten tijde van het overwegen van een regionale avondklok in het najaar van 2020 de gereedschapskist van het staatsnoodrecht niet op orde gebracht? Deze leden vragen de regering waarom er nu een spoedwet naar de Kamer komt, maar dat in de periode tussen het overwegen van een regionale avondklok (najaar 2020) en eind januari 2021 voldoende tijd was om het staatsnoodrecht op orde te brengen zodat een degelijk wetsvoorstel ten grondslag aan de avondklok zou liggen. De leden van de SGP-fractie lezen dat het net als onder de Wbbbg mogelijk wordt om bij ministeriele regeling het vertoeven in de openlucht te beperken. De toevoeging van de avondklok aan artikel 58j plaatst de avondklok in een rijtje van uiteenlopende soort en gewicht, bijvoorbeeld ook adviezen inzake hygiënemaatregelen. Waarom wordt niet meer differentiatie aangebracht in de procedure voor deze uitzonderlijke maatregel, zeker in het licht van het feit dat de wetgever die eerder niet in de Twm heeft geregeld en dat de regering meende dat hiervoor zelfs de Wbbbg gebruikt kon worden? Waarom houdt de regering niet vast aan de procedure die zij zelf ook als zorgvuldig beoordeelde, namelijk dat bij een avondklok ten minste de Tweede Kamer vooraf in de gelegenheid wordt gesteld te reageren? In tegenstelling tot een dijkdoorbraak kan, mede gezien het gebruik van de prognoses, van een avondklok niet zo absoluut gesteld worden dat uitstel van enkele dagen onmogelijk is. Hoe verdisconteert de regering hierin bovendien dat zij zelf aangaf dat voor de voorbereidende handelingen altijd een paar dagen nodig zijn?

De leden van 50PLUS vragen of zij het goed begrijpen dat het feit dat dit voorstel wordt «omgehangen», inhoudt dat dezelfde einddatum van de huidige regeling gehandhaafd blijft, en dat als eerder al de noodzaak zou ontbreken, de avondklok per direct wordt ingetrokken?

#### 4. Reikwijdte en duur van de avondklok

De leden van de VVD-fractie lezen dat een tijdelijke avondklok in een beperkt gebied geen optie is geweest wegens gebrek aan effectiviteit van zo'n maatregel. Als op enig moment het de regering op basis van een OMT-advies een regionale avondklok mogelijk effectief acht, biedt dit wetsvoorstel dan voldoende ruimte om dat mogelijk te maken?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering in te gaan op de overwegingen van de Afdeling om meer maatwerk met de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen te leveren. Kan, aan de hand van actuele inzichten in de besmettelijkheid van het virus voor afzonderlijke leeftijdsgroepen, regionale verschillen, de effectiviteit van hygiënevoorschriften etc., meer maatwerk worden geleverd, waardoor in afwijking van de landelijke regels aanvaardbare uitzonderingen kunnen worden gemaakt? Deze leden denken bijvoorbeeld aan specifieke uitzonderingen voor jongeren, voor het midden- en kleinbedrijf, voor sportvoorzieningen en voor de culturele sector.

Voorts zouden voornoemde leden graag een toelichting van de regering ontvangen over hoe de regering tot een oordeel denkt te kunnen komen om de avondklokmaatregel weer in te trekken. Welke criteria zijn daar voor de regering leidend? De regering stelde eerder bij monde van de Minister-President dat de avondklok de eerste (of een van de eerste) maatregelen is die weer wordt ingetrokken. Kan de regering nader duiden hoe de regering bepaalt wanneer dit moment angebroken is? Hoe wordt voorkomen dat deze beperkende maatregel onnodig lang voortduurt omdat het lastig is om de effecten van de maatregel zelf specifiek te kunnen bepalen? Hoe verhoudt zich dit tot het proportionaliteitsvereiste bij inperkingen van grondrechten? Kan de regering een afwegingskader met de Kamer delen?

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 5 van de memorie van toelichting dat de regering van mening is dat een niet afdwingbare vorm van de avondklok, als dringend advies, geen soelaas biedt, omdat het hoge nalevingsgedrag samenhangt met de handhaafbaarheid van de maatregel. Echter begrijpen deze leden ook dat de regering wel soelaas ziet in de niet afdwingbare regel van het maximumaantal bezoekers. Waarom heeft de regering analoog daaraan en in het licht van het in het kort geding door de rechter aangehaalde proportionaliteit en subsidiariteit er niet voor gekozen de avondklok als zeer dringend advies te introduceren? Acht de regering dan niet de kans aanwezig dat een volgende rechter wederom de avondklok strijdig gaat vinden met eisen van subsidiariteit en proportionaliteit? Kan de regering voorts ook de proportionaliteit nader onderbouwen, meer in het bijzonder welke te verwachten effecten op de beperking van de verspreiding van het virus er zijn, in het scenario van een verplichte avondklok en een dringend advies tot maximaal 1 bezoeker, het scenario dat beide maatregelen dringend worden geadviseerd en het scenario dat alleen het dringende advies van maximaal 1 bezoeker wordt gehandhaafd? Zijn er andere meer gerichte maatregelen om het voorgenomen doel, en dan met name het voorkomen van het samenkomen van jongeren, te bereiken?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij het juist zien dat het wetsvoorstel een open formulering heeft voor de tijdsspanne van de avondklok. Op basis van het nu geformuleerde artikel zou middels een nieuwe ministeriële regeling de beperking ook op andere tijdstippen kunnen gelden. Waarom heeft de regering ervoor gekozen dit open te laten en niet de nu gekozen tijden in het wetsvoorstel op te nemen, dan wel bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Hierbij trekken deze leden de parallel met de eveneens ingrijpende afstandsmaatregel.

Voornoemde leden lezen dat de regering stelt dat een niet afdwingbare vorm van de avondklok, als dringend advies, geen soelaas biedt omdat het nalevingsgedrag samenhangt met de handhaafbaarheid van de maatregelen. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing van deze stellingname. Zij merken daarbij ook op dat de voorzieningenrechter in de uitspraak aangaf dat niet duidelijk is waarom niet eerst voor deze route is gekozen. Deze leden menen dat de regering voornemens is op 23 februari a.s. al een nieuw weegmoment van de avondklokmaatregel te hebben. Zij vragen naar de samenloop van dit weegmoment en voorliggend wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden vragen of ook geestelijk verzorgers en leerlingen die praktijklessen volgen beroep kunnen doen op de uitzonderingsgrond, conform de motie van het lid Bruins c.s. (Kamerstuk 35 570-VIII, nr. 159).

De leden van de PvdD-fractie hebben nog verdere vragen over de inhoudelijke kant van het wetsvoorstel. Zij lezen dat met het nieuwe artikel 58j lid 1 onder f het vertoeven in de openlucht beperkt kan worden. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen hier, in de formele wet, de beperking verder vorm te geven? Waarom is gekozen dit geheel verder uit te werken in de ministeriële regeling? Is deze verwoording, naar het oordeel van de regering, specifiek genoeg om als grondslag bij de rechter stand te houden? Is de regering bereid dit onderdeel te wijzigen zodat alleen regels gesteld kunnen worden ter beperking van het vertoeven in de buitenlucht tussen 21:00 en 04:30? Voornoemde leden zijn van mening dat dit een zorgvuldigere werkwijze is. Daarmee is gegarandeerd dat wanneer de regering wenst het tijdstip van de avondklok te verruimen de betrokkenheid van Eerste en Tweede Kamer weer gewaarborgd is. Kan de regering bevestigen dat wanneer het tijdstip van de avondklok nu verruimd zou worden de betrokkenheid van de Eerste Kamer niet geregeld is? De aan het woord zijnde leden zouden het zeer onwenselijk vinden wanneer de regering zonder instemming van de beide Kamers zou besluiten om een 24-uurs avondklok in te stellen. Met dit wetsvoorstel, in deze hoedanigheid, zou de regering die mogelijkheid wel krijgen. De leden van de PvdD-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze de Tweede Kamer onder de voorgestelde systematiek de avondklok weer buitenwerking kan stellen. Heeft de Eerste Kamer die mogelijkheid ook?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel leidt tot voortzetting van de avondklok met dezelfde reikwijdte en duur, dus in het hele land tussen 21.00 en 04.30 uur, zoals deze is vormgegeven in de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Zij constateren dat de Wpg voorschrijft dat maatregelen die niet langer noodzakelijk zijn voor de bestrijding van een pandemie «zo snel mogelijk» worden ingetrokken. Hoe verhoudt het bijzondere karakter van de avondklok zich met de andere maatregelen uit de Twm? Kan de regering aangeven of zij de avondklok als een ultimum remedium ziet en deze maatregel, als de epidemiologische situatie het toelaat, laat vervallen? Kan de regering aangeven welke factoren worden meegewogen bij het eindigen van de avondklok? Heeft de regering hierbij voldoende oog voor de maatschappelijke gevolgen zoals eenzaamheid onder jongeren?

De aan het woord zijnde leden lezen dat een minder stringente vorm van de avondklok in de huidige epidemiologische situatie niet mogelijk is. In deze situatie is een avondklok voor een beperkt gebied geen optie: de maatregel moet in het hele land gelden om effectief te kunnen zijn. Een avondklok alleen in de weekenden, vanuit de gedachte dat dan de meeste sociale contacten plaatsvinden, zal naar verwachting een te beperkt effect hebben op de besmettingsgraad, dus voor die vorm is niet gekozen. Voornoemde leden constateren dat de Wbbbg wel voorziet in een mogelijkheid om een regionale avondklok in te stellen. Dit is begrijpelijk gezien het feit dat niet in het hele land dezelfde besmettingscijfers te zien

zijn. In de Randstad kunnen deze bijvoorbeeld hoger liggen dan in Friesland. Deze leden vragen de regering waarom de avondklok in hele land moet gelden om effectief te zijn. Zij vragen de regering waarom de mogelijkheid om een regionale avondklok in te stellen niet in dit wetsvoorstel naar voren komt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat een niet afdwingbare vorm van de avondklok, als dringend advies, geen soelaas biedt, omdat het hoge nalevingsgedrag samenhangt met de handhaafbaarheid van de maatregel. Zij constateren dat een groot deel van de bevolking voornemens was de oproep van de premier steunen toen de juridische grondslag van de avondklok 16 februari 2021 wegviel. Klopt het wel dat mensen zich niet aan een dringend advies zullen houden?

Voornoemde leden lezen dat de regering geen mogelijkheid ziet om met een minder stringente maatregel – een andere vorm van een avondklok of anderszins – het doel te bereiken. Een alternatieve maatregel voor de avondklok zou zijn een inperking van het recht om mensen te bezoeken of ontvangen gedurende de dag. Dit acht de regering een grotere inperking van de grondrechten en mensenrechten dan de instelling van de avondklok. Mogelijkheden voor een minder stringente avondklok acht de regering niet aanwezig. De afwegingen die hierbij spelen, zijn hierboven toegelicht. De aan het woord zijnde leden constateren dat er al tal van andere maatregelen genomen zijn om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Waarom zet de regering niet meer in op betere naleving van deze overige maatregelen?

Kan de regering voor de leden van de 50PLUS-fractie aangeven welke maatregelen in zijn totaliteit genomen worden in de ons omringende landen Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en België, en in welke verhouding dit tot elkaar staat? Zouden de regelingen in Groot-Brittannië respectievelijk Frankrijk een alternatief kunnen zijn of beperken die regelingen de burgerrechten nog meer?

Voorts vragen deze leden of de regering een beeld heeft hoeveel minder reisbewegingen de huidige avondklok heeft opgeleverd? De huidige regeling kent een aantal uitzonderingen, en daarom zouden de leden van 50PLUS graag inzicht willen in het aantal mensen dat feitelijk getroffen wordt door de huidige avondklok.

## **5. Gevolgen voor grondrechten en mensenrechten**

### *Inleiding*

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering in de memorie van toelichting kort ingaat op de gevolgen van de avondklokmaatregel. Deze leden zouden hier graag nog een nadere vraag over willen stellen. Kan de regering duiden wat de maatschappelijke gevolgen zijn van de avondklokmaatregel? Welke gegevens zijn er over de maatschappelijke gevolgen bekend en op welke wijze heeft de regering deze maatschappelijke gevolgen meegewogen bij de afweging om over te gaan tot het instellen van een avondklok? Kan de regering ook aangeven hoe de maatschappelijke gevolgen de komende tijd, mocht de avondklok verlengd worden, worden gemonitord?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering er voor gekozen heeft om expliciet in de memorie van toelichting op te nemen dat deze wet een inperking is van de godsdienstvrijheid en de vrijheid om te demonstreren. Moeten zij dit wetsvoorstel nu zien als een algemene beperking, in overeenstemming met de grondrechtensystematiek, of is dit een niet beoogd gevolg van voorliggend wetsvoorstel? En als sprake is van het tweede, waarom is gekozen dit expliciet op te nemen?

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de Afdeling in zijn advies stelt dat duidelijk gemaakt moet worden welke belangen tegen elkaar gewogen zijn bij het instellen van de avondklok. Deze leden lezen echter vrijwel uitsluitend over het belang van de epidemiebestrijding. Er wordt niet toegelicht hoe andere zwaarwegende belangen zoals mentaal welzijn, fysieke basisgezondheid en de ontwikkeling van jongeren gewogen zijn (anders dan bij het bespreken van de buitenspeeltijd voor kinderen). Voornoemde leden vragen de regering nogmaals, zij hebben dit al eerder gedaan, een brede belangenafweging voorafgaand aan het instellen van de avondklok te maken. De voorzieningenrechter bij het kortgeding en de Afdeling hebben beide aangegeven dat de regering de veronderstelde werking van de avondklok beter moet onderbouwen. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering daar opvolging aan heeft gegeven. Welke nieuwe informatie is toegevoegd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de memorie van toelichting een inconsistentie schuilt. In paragraaf 2, ontwikkeling van de epidemie, wordt namelijk in het beschrijven van de epidemiologische ontwikkeling uitgegaan van het gezamenlijke effect van de avondklok en de aangescherpte bezoekenregeling, terwijl in paragraaf 5, gevolgen voor grondrechten en mensenrechten, zonder nadere onderbouwing wordt gesteld dat een minder stringente maatregel dan het instellen van een avondklok niet mogelijk is. Op basis van de toelichting is die laatste stelling echter nog niet te rechtvaardigen en kan dus ook de proportionaliteit van de avondklok als zodanig nog steeds niet beoordeeld worden. Voornoemde leden constateren dat de Duitse deelstaat Baden-Württemberg begin deze maand de avondklok moest opheffen, nadat een bestuursrechtbank in Mannheim had uitgesproken dat het uitgaansverbod een «excessieve» maatregel was. Kan de regering aangeven of inmiddels in andere landen en op Europees niveau meer jurisprudentie beschikbaar is over de juridische status van de avondklok in het kader van een epidemiologische crisis?

De aan het woord zijnde leden constateren dat het instellen van een avondklok tot op heden alleen expliciet in de Wbbbg is genoemd. Deelt de regering de overweging van deze leden dat dit impliceert dat dergelijke maatregelen eigenlijk alleen toelaatbaar zijn in uitzonderingstoestanden of daarmee vergelijkbare situaties, waarin het verband tussen het nut en de noodzaak van de avondklok en de gevreesde risico's evident is en niet zozeer met onzekerheid omgeven als de afzonderlijke status van de avondklok in deze epidemiologische situatie?

#### *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

De leden van de SP-fractie vragen de regering nader in te gaan op de proportionaliteit van de voorliggend wetsvoorstel. De regering schrijft dat de avondklok een verwachte reductie van het aantal coronabesmettingen heeft van 8% tot 13%. Heeft de regering ook gekeken naar andere maatregelen om tot een dergelijke reductie te kunnen komen? Zo ja, welke maatregelen waren dat? Zo nee, waarom niet en hoe kan de regering er dan zeker van zijn dat de maatregel van een avondklok proportioneel is?

De Afdeling heeft ook opmerkingen gemaakt over de proportionaliteit van onderhavige maatregel, constateren de leden van de 50PLUS-fractie. De effectiviteit van de maatregel is niet gebaseerd op veel hard empirisch bewijs; iets dat in dit stadium van de pandemie natuurlijk ook niet mogelijk is. Het effect is waarschijnlijk een samenspel van alle maatregelen. Zou de regering in dit kader dan nog eens uitgebreid willen reflecteren op de proportionaliteit van deze maatregel: het tijdelijk verder inperken van bewegingsvrijheid versus het effect hiervan? Kan de



regering daarbij expliciet aangeven welke rol het «voorzorgsbeginsel» hierbij speelt?

*Vrijheid van vergadering, betoging en belijden van godsdienst en levensovertuiging*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen de inperking van de vrijheid van vergadering, betoging en belijden van godsdienst en levensovertuiging expliciet op te nemen in de memorie van toelichting. Is voorliggende inperking in overeenstemming met de grondrechtensystematiek en de bijzondere positie van deze vrijheden daarbinnen of is dit een niet beoogd gevolg van voorliggend wetsvoorstel? Indien dit laatste het geval is krijgen voornoemde leden graag nadere toelichting waarom ervoor is gekozen dit expliciet op te nemen.

## **6. Regeldruk en financiële gevolgen**

De leden van de D66-fractie hebben al eerder naar de gevolgen gevraagd van het mogelijk wisselen van de wettelijke grondslag voor de boetes. Daarbij hebben de leden ook gewezen op de mogelijkheden dat de Eerste Kamer de verlengingswet nog moet goedkeuren en dat het hoger beroep nog loopt van de Staat tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. De uitkomst van al deze onzekerheden kunnen gevolgen hebben voor de reeds uitgedeelde boetes. Ziet de regering met deze leden een mogelijk verhoogde werkdruk voor het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak als de reeds uitgedeelde avondklokboetes worden aangevochten als gevolg van de juridische uitkomst van het traject waarin regering, Staten-Generaal en rechtspraak verwickeld zijn geraakt? Zo ja, kan de regering nader toelichten waarom zij in de toelichting van dit wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft ingecalculleerd? Voornoemde leden zijn benieuwd wat de regering gaat doen voor de verhoogde werkdruk bij het OM en de rechtspraak mochten de avondklokboetes massaal worden aangevochten. Kunnen rechtspraak en OM op ondersteuning van de regering rekenen? Zo ja, in welke vorm? Zo nee, waarom niet? De regering heeft immers deze juridisch uiterst ongemakkelijke situatie veroorzaakt. Het lijkt deze leden daarom niet heel raar dat de gevolgen niet alleen op het bord van de rechterlijke macht terecht komen. Voornoemde leden ontvangen graag een reactie van de regering.

## **7. Overig**

De leden van de VVD-fractie achten het onverminderd van belang dat de herziening van het staatsnoodrecht onverwijld ter hand wordt genomen. In reactie op vragen van deze leden hierover tijdens de schriftelijke behandeling van de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg gaf de regering aan dat het lastig is uitspraken te doen over de herziening van het staatsnoodrecht gelet op de demissionaire status van het kabinet (Kamerstuk 35 722, nr. 6). Kan de regering hierop reflecteren? Nu duidelijk is geworden dat elementen van het staatsnoodrecht zoals inwerkingstelling van de Wbbbg om het coronavirus te bestrijden niet kunnen worden uitgesloten, en tevens discussie is gerezen over de juridische toelaatbaarheid van toepassing van Wbbbg, is het belang van het up-to-date brengen van het staatsnoodrecht onverminderd groot. Voornoemde leden stellen dat de regering heeft verklaard ten aanzien van het bestrijden van het coronavirus zich missionair op te stellen jegens de Kamer. Deelt de regering de constatering dat de herziening van het staatsnoodrecht nauw verweven is met de bestrijding van het coronavirus? Zo ja, op welke termijn kan de Kamer het voorstel voor de herziening tegemoet zien? Graag ontvangen voornoemde leden een reactie van de regering hierop.

Tot slot merken de leden van de VVD-fractie op dat het wetsvoorstel alleen is ingediend door de Minister van Justitie en Veiligheid. Gelet op de grondrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel alsmede de keuze van de regering om het wetsvoorstel vorm te geven als een aanpassing van de Twm en in artikel 58a van de Wet publieke gezondheid (Wpg) bij de begripsbepalingen is opgenomen dat onder *Onze Ministers* in dat hoofdstuk naast de Minister van Justitie en Veiligheid ook de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden verstaan, vragen deze leden waarom niet is gekozen het wetsvoorstel mede namens deze Ministers in te dienen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat voor effect de indiening van dit wetsvoorstel, in het licht van het oordeel van de Haagse voorzieningenrechter, heeft ten aanzien van reeds eerder opgelegde boetes. In hoeverre ziet de regering die eerdere regeling nog als een bruikbare basis om opgelegde boetes op te handhaven? Welke rol zal een eventuele uitspraak van het Haagse gerechtshof – in appèl op de beslissing van de voorzieningenrechter in eerste aanleg – hierin kunnen spelen? Deelt de regering het standpunt dat voorkomen moet worden dat allerlei burgers op dit punt individueel een oordeel aan de rechter gaan vragen? Zijn hierover afspraken gemaakt met het OM?

De leden van de SP-fractie vragen n.a.v. de uitspraak van de rechtbank Den Haag een kritische reflectie van de regering op het eigen handelen. Graag ontvangen zij een uitgebreide uiteenzetting van de regering waarom aanvankelijk de route van de Wbbbg is verkozen boven andere routes om een avondklok in te stellen. Welke andere routes zijn ook verkend? Indien andere routes verkend zijn, waarom is voor die routes niet gekozen en dus wel voor de route van de Wbbbg? Er is toch gewaarschuwd dat deze wet, die echt voor noodsituaties bedoeld is (zoals bijvoorbeeld een dijkdoorbraak), niet de juiste juridische grondslag zou zijn? Waarom is daar niet naar geluisterd? Is onderzocht wat mogelijk tegen het gebruik van de Wbbbg zou pleiten? Zo ja, door wie is dat onderzocht? Zo nee, waarom is dit niet gebeurd?

Tevens wijzen de aan het woord zijnde leden erop dat het kabinet ten tijde van het instellen van de avondklok reeds demissionair was. Deelt de regering de mening dat het juist voor een demissionair kabinet goed zou zijn extra zorgvuldigheid te betrachten in haar besluitvorming en dat zorgvuldigheid boven snelheid zou moeten gaan? Kan worden uiteengezet waarom de regering denkt dat in het geval van het instellen van de avondklok niet overhaast en onvoldoende zorgvuldig is gehandeld?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de regering erkent dat het wetgevingsproces rondom de avondklok al met al een rommeltje is geworden. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op de verlengingswet die niet «onverwijld» naar de Kamer is gestuurd terwijl dat wel had moeten. Graag ontvangen voornoemde leden een uitgebreide reflectie van de regering op deze gang van zaken.

De aan het woord zijnde leden hebben ook een vraag over de boetes die reeds zijn opgelegd op basis van overtreding van de avondklok. Als in hoger beroep wordt geoordeeld dat de regering de avondklok gebaseerd heeft op een verkeerde juridische basis, wat betekent dit dan voor boetes die reeds zijn uitgedeeld en misschien al zijn betaald?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat de regering nou concreet geleerd heeft van het debacle rondom de Twm. Een zeer groot deel van de kritiek op de oorspronkelijke wet die door de regering was ingediend ging juist over het feit dat er wel heel veel beslissingsvrijheid naar de Minister

van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zou gaan en het daarmee veel te makkelijk werd gemaakt het parlement buitenspel te zetten, en dat de rol van de Eerste Kamer zelfs nu nog steeds te beperkt is. Hoe kan het dat met de regeling rondom de avondklok nu precies dat gebeurd is, namelijk dat het parlement toch buitenspel is gezet? Is ten tijde van de totstandkoming van de Twm overwogen daarin een wettelijke basis voor een avondklok op te nemen? Zo ja, in welk stadium van de totstandkoming van de Twm? Waarom is daar uiteindelijk van afgezien? Had sowieso niet een aanpassing van de Twm in januari, toen een politieke meerderheid ontstond voor het invoeren van de avondklok, de voorkeur verdiend boven het gebruik van de Wbbbg? Graag ontvangen voornoemde leden een reactie hierop.

Tot slot willen de leden van de SP-fractie weten wat volgens de regering de gevolgen van dit juridische geklungel, deze verloren rechtszaak en de maatschappelijke discussie zijn voor het vertrouwen in de crisisaanpak van het kabinet in het algemeen en het draagvlak voor de avondklok in het bijzonder. Graag ontvangen deze leden ook op dit punt een kritische reflectie.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in afwachting van de uitspraak van het Hof op 19 februari 2021 de regering met dit wetsvoorstel voorziet in een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het instellen van een avondklok als de uitspraak van het Hof ertoe leidt dat de grondslag voor de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 (Stcrt. 2021, 4191) komt te vervallen. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel Voortdurende artikel 8 Wbbbg nog bij de Eerste Kamer ligt. Zij achten het onwenselijk dat er twee wetsvoorstellen zijn die hetzelfde beogen te regelen. Hoe verhouden deze sporen van wetgeving zich met elkaar? Vervalt het wetsvoorstel Voortdurende artikel 8 Wbbbg automatisch als het Hof oordeelt dat het geen grondslag biedt voor het instellen van een avondklok?

De voorzitter van de commissie,  
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Burger