

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 februari 2021

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid voor hun vragen ten aanzien van het wetsvoorstel inzake de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg. Ik dank de leden ook voor de snelheid waarmee zij het wetsvoorstel in behandeling hebben genomen. In deze nota, die mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken wordt uitgebracht, ga ik in op de gestelde vragen, waarbij ik met het oog op de overzichtelijkheid de vragen heb genummerd. De inbreng van de leden is hieronder cursief opgenomen.

*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*

#### *ALGEMEEN DEEL*

*1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel*

*2. Ontwikkeling van de epidemie*

*Pijlers van de bestrijding van de epidemie*

*OMT-adviezen*

*3. De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel*

*4. Reikwijdte en duur van de avondklok*

*5. Gevolgen voor grondrechten en mensenrechten*

## *Inleiding*

### *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

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

### *6. Regeldruk en financiële gevolgen*

### *7. Overig*

## **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.*

*1. 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?*

De directe werking (zogeheten uitvoerbaarheid bij voorraad) van het vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank is door het gerechtshof gedurende het hoger beroep geschorst. Op dit moment is er dus geen verplichting de inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg te beëindigen. De status van het wettelijk verplichte voortduringswetsvoorstel is daarom dus dat het terecht aanhangig is bij de Eerste Kamer. Het verdere proces van het onderhavige wetsvoorstel en van het voortduringswetsvoorstel hangt wat de regering betreft in belangrijke mate af van de uitkomst van de hogerberoepsprocedure bij het gerechtshof. Op die uitkomst kan en wil ik niet vooruitlopen. Het oogmerk van de regering is in ieder geval dat voor iedereen duidelijk is dat er voor de avondklok een juridische basis is en blijft. Indien het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt en in het Staatsblad is gepubliceerd en daardoor in werking is getreden, is er geen reden om artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg in werking gesteld te houden.

*2. 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 gebrekking 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 voorzieningenrechter achtte de vordering van de eisende partij toewijsbaar omdat de Wbbbg naar het oordeel van de voorzieningenrechter alleen mag worden ingezet voor een acute noodsituatie, waarvan naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen sprake was. De andere geschilpunten, betreffende proportionaliteit en subsidiariteit, heeft de voorzieningenrechter ten overvloede kort in het vonnis besproken. Het gaat dus inderdaad om verschillende punten.

*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 ogeschouw 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.*

*3. 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.*

Het leek in eerste aanleg de eenvoudigste oplossing om te kiezen voor een afzonderlijke wet, zonder inpassing in een bestaande context, met een eigen systematiek. Het advies van de Raad van State heeft tot een heroverweging geleid, waardoor alsnog is gekozen voor inpassing in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid.

*4. 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? Er bestaat geen staatsrechtelijk beletsel tegen de indiening door de regering en behandeling door de Staten-Generaal van een wetsvoorstel dat zijn aanleiding vindt in een rechterlijk vonnis, ook als dat vonnis nog niet onherroepelijk is of een hogerberoepsprocedure loopt.*

*5. 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 besmet-*

*tingen, 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.*

*Voorname 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.*

Vooropgesteld is dat vanwege gelijktijdige introductie van beide maatregelen het effect van de avondklok niet los beoordeeld kan worden van de aanpassing van de bezoekbeperking. Voor de huidige effectanalyse is de reductie die bewerkstelligd wordt door de avondklok en de bezoekregeling teruggerekend op grond van uitkomsten van modellering gebaseerd op een infectiemodel uitgaande van contactmatrices. Vanwege de korte duur van de maatregel heeft het OMT nog geen uitspraak kunnen doen op grond van een berekend reproductiegetal. Op korte termijn kan het OMT de analyse verrijken met een berekening van het effect op basis van het reproductiegetal.

*6. 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?*

Bij de totstandbrenging van de besluiten die verband houden met de route via de Wbbbg is de keuze daarvoor aan de orde gekomen. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde in verband met het voorstel voor de Voortduringswet Wbbbg om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgde procedure, mede in het licht van de systematiek van de Wbbbg en om met die en een aantal andere opmerkingen rekening te houden voordat dat voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zou worden ingediend. De regering wijst erop dat de Afdeling toen bepaald niet heeft geconcludeerd dat zij fundamentele bezwaren heeft tegen het voorstel en dat deze niet kunnen worden opgelost door een aanpassing. Ook in uw Kamer is over de Wbbbg-route gedebatteerd. De regering verwijst naar het desbetreffende nader rapport en dat debat voor de redenen waarom een avondklokmaatregel niet via de Wpg tot stand is gebracht. De voorzieningenrechter concludeert in haar vonnis dat de Wbbbg ten onrechte is geactiveerd. Met dat oordeel is het kabinet het niet eens en daarom heeft de Staat ook hoger beroep aangetekend.

*De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog een aantal vragen. Deze leden hebben geprobeerde 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.*

*7. 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?*

De bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 wordt niet ingetrokken. Het kabinet vindt die regeling namelijk noodzakelijk ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel strekt er daarom juist toe die huidige regeling – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. In de memorie van toelichting (p. 5) staat dat de op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, dus ongewijzigd blijven gelden. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm.

*8. 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. Dit is wat de wet betreft inderdaad gekoppeld aan de Twm. Artikel VIII Twm bepaalt namelijk wanneer het tijdelijke hoofdstuk Va Wpg vervalt en het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, onder f, Wpg maakt daarvan deel uit. Dit betreft dan de wettelijke basis om een avondklok in te stellen, maar betekent niet dat met een verlenging van die wet automatisch de avondklok wordt verlengd. Net zo min als dat het geval is bij andere concrete maatregelen die op hoofdstuk Va Wpg zijn gebaseerd. Artikel 8, tweede lid, van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, bevat een einddatum voor de avondklok en ook die bepaling wordt omgehangen. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de avondklok in concreto wil verlengen, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen die de einddatum verschuift. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling.*

*9. 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?*

Zie het antwoord op vraag 1.

*10. 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?*

Zie het antwoord op vraag 1.

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben behoefte aan het stellen van nadere vragen.*

*11. 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 gesuggerd.*

Er is al een avondklok afgekondigd. Dit is de bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel strekt ertoe die huidige regeling – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. In de memorie van toelichting (p. 5) staat dat de op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, dus ongewijzigd blijven gelden. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm. Dit brengt met zich dat die regeling niet wordt nagehangen. Het kabinet heeft over de instelling en de verlenging van de avondklok, alsmede over het voortduringswetsvoorstel, met de Kamer gedebatteerd. Toen ingediende moties die ertoe strekten om de avondklok niet in te stellen, respectievelijk te verlengen, zijn verworpen.

*12. 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.*

Zie het antwoord op vraag 1.

*13. 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.*

Er is al een avondklok afgekondigd. Dit is de bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel strekt ertoe die huidige regeling – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. In de memorie van toelichting (p. 5) staat dat de op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, dus ongewijzigd blijven gelden. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm. Dit brengt met zich dat die regeling niet wordt nagehangen. Het kabinet heeft over de instelling en de verlenging van de avondklok, alsmede over het voortduringswetsvoorstel, met de Kamer gedebatteerd. Toen ingediende moties die ertoe strekten om de avondklok niet in te stellen, respectievelijk te verlengen, zijn verworpen.

14. *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.*

Zoals u weet is de Staat in beroep gegaan tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. Aangezien het hoger beroep nog onder de rechter is wil ik niet vooruitlopen op enige uitkomst daarvan.

*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.*

15. *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?* Voor het wetsvoorstel en met name de argumentatie in de memorie van toelichting was de advisering door het OMT essentieel. Het tweede deel van het advies naar aanleiding van de 96ste bijeenkomst van het OMT had betrekking op de avondklok en werd uitgebracht op 20 januari 2021. Voor het overige meen ik dat de redenen voor het gevolgde tijdpad, dat heeft geleid tot «onverwijld» indiening van het voortduringswetsvoorstel, uitvoerig zijn toegelicht in de antwoorden op de vragen 11 en 12 van de nota naar aanleiding van het verslag bij genoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 6). De daarin genoemde datum van 2 februari is de datum van de koninklijke boodschap waarmee het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 1). Voor zover ik heb kunnen nagaan hebben de stukken de Kamer vervolgens de dag erna bereikt.

16. *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.*  
Als geantwoord op vraag 11, meende en meent de regering dat de Wbbbg een solide basis is voor de avondklok. Het oordeel van de voorzieningenrechter was onvoorzien – niet alleen voor de regering. Hoewel het juridische eindoordeel nog onbekend is, was de uitspraak voldoende aanleiding om een andere grondslag te ontwerpen. Die aanleiding was er weken of zelfs maanden geleden niet.

*17. 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.*

De regering deelt de opvatting van deze leden niet. In de toelichting bij de krachtens artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg tot stand gebracht Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 en bij de verlenging daarvan ben ik ingegaan op grondrechtelijke aspecten. De regering doet dit ook in paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Naar haar oordeel voldoet dit aan beperkingensystematiek uit de Grondwet en het internationale recht.

*18. 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?*

De gevolgde werkwijze is die waartoe artikel 1, tweede lid, van de Wbbbg de regering toe verplicht, namelijk onverwijld indiening van een voortduringswetsvoorstel. Die indiening heeft plaatsgevonden bij koninklijke boodschap van 2 februari 2021. Het is na de indiening aan de Staten-Generaal om de verdere procedure en het tempo daarvan te bepalen.

*19. 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.*

Er wordt met de Tweede Kamer gesproken over alle maatregelen. Zoals aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen van lid Kuiken, is



de mogelijkheid aangegeven om met de Staten-Generaal van gedachten te wisselen, tenzij de vereiste spoed zich daartegen zou verzetten.

*20. 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?*

Zie het antwoord op vraag 1.

*De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.*

*21. 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 éénpersoons-bezoekregeling 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?*

Tegen de uitspraak in kort geding is door de staat hoger beroep ingesteld. Op de uitspraak wordt hier niet verder ingegaan. Voor het wetsvoorstel geldt dat met het instellen van de avondklok een aantal grondrechten wordt beperkt, zoals het recht op bewegingsvrijheid en meer algemeen het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer. Deze beperking berust met dit wetsvoorstel op wettelijke basis. De avondklok is noodzakelijk vanwege de huidige acute fase van de bestrijding van het coronavirus waarin Nederland zich thans bevindt. Deze is ook proportioneel, mede gelet op de wijze waarop de avondklok is vormgegeven. De avondklok is beperkt en geldt alleen tussen 21.00 uur en 4.30 uur. Voor zover de avondklok de uitoefening van grondrechten beperkt, is dat dus alleen in de latere avond en nacht. Daarmee wordt ook voldoende ruimte gelaten aan iedereen om te sporten en aan kinderen om buiten te spelen. In de regeling zijn uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor hulp aan hulpbehoevenden, en worden strikt noodzakelijke reisbewegingen niet door de avondklok geraakt. De maatregel is gericht op beheersing en bestrijding van de pandemie; dat belang heeft zwaar te wegen, in het bijzonder in deze fase van de pandemie met opkomst van besmettelijkere varianten van het virus en tegen de achtergrond van het bestaande hoge besmettingsniveau.

*22. 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?*

Naar het oordeel van de regering moest het invoeren van een avondklok zo lang mogelijk worden uitgesteld. Het is blijft een bijzondere zware maatregel, die uitsluitend in buitengewone omstandigheden moet worden toegepast. Naar het oordeel van de regering was in januari, vanwege de blijvend hoge besmettingcijfers in combinatie met opkomst van de Britse virusvariant, sprake van buitengewone omstandigheden die inzet van deze maatregel rechtvaardigde. Opnemen in de Wet publieke gezondheid geeft de maatregel een iets minder uitzonderlijk karakter, al mag duidelijk zijn dat de avondklok zodra dat mogelijk is, zal worden beëindigd. Dat er ondanks de gevoelde noodzaak om de avondklok in te stellen, over het voornemen toch overleg is gevoerd met de Tweede Kamer, doet er niet aan af dat er sprake is van een acute situatie. Juist vanwege het ingrijpende karakter van de maatregel is voor dat overleg gekozen. De Wbbbg verplicht daar niet toe, maar voor een maatregel als deze is het goed om te weten dat daarvoor een breed draagvlak bestaat.

*23. 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?*

Ik vertrouw de leden van de SGP-fractie bekend met het feit dat niet ieder wetsvoorstel exact dezelfde voorbereidings- en doorlooptijd kent. Zoals is uiteengezet in de antwoorden op de door deze leden gestelde vragen 11 en 12 in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voortduringswetsvoorstel (Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 6), is dat wetsvoorstel, overeenkomstig de krachtens artikel 1, tweede lid, Wbbbg op de regering rustende verplichting, onverwijld ingediend bij de Tweede Kamer. Tussen de aan de regering toe te rekenen proceduretijd voor de indiening van het voortduringswetsvoorstel enerzijds en die voor de indiening van het onderhavige wetsvoorstel anderzijds zit slechts een verschil van enkele dagen. De periode tussen het uitbrengen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het uitbrengen van het nader rapport en de indiening van het wetsvoorstel is bij beide wetsvoorstellen zelfs identiek, namelijk één dag.

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

*24. 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 een 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.*

Artikel 8, tweede lid, van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, bevat een einddatum voor de avondklok en ook die bepaling wordt omgehangen. De huidige einddatum blijft dus gehandhaafd. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de avondklok in concreto wil verlengen, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen die de einddatum verschuift. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling. De bevoegde ministers zijn er anderzijds wettelijk toe gehouden een niet noodzakelijke regeling zo spoedig mogelijk te wijzigen of in te trekken (artikel 58b, zesde lid, Wpg).

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

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

*25. 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 bezoekregel 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?*

Het OMT is op verschillende manieren nagegaan of er een effect waar te nemen is van de avondklok en de bezoekregeling in de context van het gehele maatregelenpakket. Dat is op grond van de berekening van het reproductiegetal, op grond van onderzoek naar de hoeveelheid en type contacten en op grond van het actuele verloop van de IC-opnames ten opzichte van de prognose uit de modellering. Het OMT heeft nog geen uitspraak kunnen doen over het effect op basis van een berekend reproductiegetal. Op grond van modellering heeft het OMT het effect van de avondklok en de bezoekbeperking echter teruggerekend op een reductie van 10% van het reproductiegetal. Dit is consistent met de in de literatuur gerapporteerde 8–13%. Het OMT-advies van 15 februari is inmiddels openbaar.

*26. 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 vraag is niet of besmettelijker varianten zich zullen verspreiden, want daarvan is al sprake en in toenemende mate. Sinds 3 februari is in ieder geval de helft van de gevallen in ons land de Britse variant en het aandeel van de Britse variant neemt sindsdien toe. De vraag is niet of er een derde golf komt maar hoe snel die komt en hoe hoog de golf wordt. Het zo laag

mogelijk houden van de R-waarde is essentieel om de derde golf door de Britse variant van het virus zoveel als mogelijk te beperken en te controleren.

*27. 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 bescherming van kwetsbare groepen is meegenomen in de keuze van het tijdstip waarop de avondklok ingaat, onder meer vanwege het effect van de avondklok op jongeren en kinderen in kwetsbare situaties. De keuze voor een tijdstip vanaf 21.00 uur houdt hier rekening mee. Het OMT wijst er ook op dat kinderen en jongeren onder de 18 jaar tot 21 uur in de regel nog in de gelegenheid blijven om buiten te sporten. Daarnaast is rekening gehouden met kwetsbare mensen in de uitzonderingen van de avondklok, zoals voor het verlenen van hulp aan hulpbehoevenden en voor noodsituaties. Zie voor de afweging van de belangen het antwoord op vraag 81.

*28. 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? De vraag is niet of er een derde golf komt maar hoe snel die komt en hoe hoog de golf wordt. Het zo laag mogelijk houden van de R-waarde is essentieel om de derde golf door de Britse variant van het virus zoveel mogelijk te beperken en te controleren. De epidemie bevindt zich in een acute fase, waarin onverwijld handelen geboden is. Om die reden heeft het OMT ook geadviseerd tot het op de kortst mogelijke termijn invoeren van een avondklok. De verwachting van het OMT op 20 januari was dat de meer besmettelijke Britse variant tegen april 100% van de gevallen zou betreffen. Inmiddels is de verwachting dat die omslag al eerder, ergens in maart zal plaatsvinden. De verdringing van de oude variant komt door de hogere besmettelijkheid van de Britse variant: circa 40% hoger dan die van de wild-type (oude) variant.*

#### *OMT-adviezen*

*29. 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?*

Het OMT stelt dat een vergelijking van de actuele getallen met de voorspelling op grond van de modellering van IC-opnames toont dat, binnen alle onzekerheden, de ontwikkeling van de aantallen opgenomen IC- en ziekenhuispatiënten over de periode na introductie van de avondklok de prognose volgt die een effect van de avondklok en bezoekbeperking poneert, beter dan bij een prognose waarin deze maatregelen geen effect zouden hebben. In dat laatste geval zou nu snel sprake zijn van een stijging van het aantal IC- en ziekenhuisopnames, daar waar het actuele beeld nu juist nog iets afneemt of stabiliseert. De stabilisatie van de besmettingscijfers onderstreept zodoende het effect van de avondklok.

*30. 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?*

Het OMT constateert dat het effect van de avondklok niet los valt te beoordelen van de aanpassing van bezoekbeperking. Wat betreft het relatieve aandeel van avondklok en de bezoekbeperking is volgens het OMT alleen op te merken dat de zelf gerapporteerde opvolging van de avondklok zeer hoog is (95%), terwijl uit gedragsonderzoek van het RIVM/GGD'en blijkt dat het draagvlak en de naleving van de aangescherpte bezoekregeling lager is. Het is onwaarschijnlijk dat het gecombineerde effect alleen aan de bezoekersregeling toe te rekenen kan zijn.

*31. 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.*

Zie voor de afweging van de belangen het antwoord op vraag 81.

*32. 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.*

Zie het antwoord op vraag 30.

*33. 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.*

Het OMT heeft zich in het advies van 15 februari opnieuw uitgesproken over het effect van de avondklok en de bezoekersregeling en concludeert dat het effect consistent is met de eerder geschatte reductie van de Rt waarde van circa 10%. Ook ten aanzien van de handhaving zijn er recente inzichten. Waar in handhaving op de reguliere coronamaatregelen al sinds december een intensiever beleid gevoerd wordt, leidt dit tot maximaal rond de 2300 bekeuringen per week.

Het aantal geconstateerde overtredingen op de avondklok is iedere week vele malen groter, waarmee dus ook gesteld kan worden dat het aantal voorkombare overdrachtsmomenten van het virus door middel van een avondklok van veel grotere aard is dan de reguliere coronamaatregelen.

*34. 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?*

Zie het antwoord op vraag 81.

*35. 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.*

De Staat heeft tegen de uitspraak in kort geding hoger beroep ingesteld en gaat daar hier niet verder op in.

*36. 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 staat heeft tegen de uitspraak in kort geding hoger beroep ingesteld en gaat daar hier niet verder op in. Zie voor de minder stringente alternatieven het antwoord op vraag 86.*

*37. 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 bezoeksregeling en dat deze reductie op ongeveer 10% uit blijkt te komen. Zij constateren dat de reductie berekend wordt aan de hand van de bezoeksregeling 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 bezoeksregeling?*

De regering onderschrijft dat het effect van de avondklok niet valt te onderscheiden van het effect van de aanpassing van de bezoeksbeperking. Wat betreft het relatieve aandeel van beiden in de bestrijding wordt opgemerkt dat de zelfgerapporteerde opvolging aan de avondklok zeer hoog is, meer dan 95%, terwijl uit het gedragsonderzoek van het RIVM/GGD'en blijkt dat het draagvlak en de naleving van de aangepaste bezoekersregeling lager is (nl. respectievelijk 52% vs 71%, en 80% vs 91%,) ten opzichte van de vorige meting. Bovendien constateert de regering dat de besmettingscijfers zich momenteel ontwikkelingen conform het effect dat op grond van de literatuur van de avondklok verwacht mag worden. Op basis van voorgaande mag dus verondersteld worden dat een aanzienlijk deel van de huidige reductie wordt veroorzaakt door de avondklok.

*38. 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.*

De reductie van 10% van het reproductiegetal wordt veroorzaakt door het gecombineerd effect van de avondklok en de aanpassing van de bezoeksbeperking. Vanwege gelijktijdige introductie van beide maatregelen valt het effect van de individuele maatregelen niet te beoordelen. In het antwoord op vraag 37 is reeds toegelicht dat verondersteld mag worden dat een aanzienlijk deel van de reductie van 10% kan worden toegeschreven aan de avondklok. Gegeven de eerste inzichten in het effect enerzijds en de hoge prevalentie in combinatie met de forse toename van de Britse variant van het virus anderzijds, is de regering van mening dat het middel in redelijke verhouding staat tot het doel. Daarmee wordt de avondklok proportioneel geacht.

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

*39. 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?*

Vanuit het hierboven gememoreerde uitgangspunt dat de Wbbbg bij een solide grondslag is voor een avondklok, en juist bedoeld is voor toepassing in bijzondere omstandigheden, was er geen reden andere scenario's te overwegen. Kiezen voor een tijdelijk werking, om ondertussen te werken aan een andere grondslag, zou impliceren dat daartoe een noodzaak bestaat, en leiden tot een ingewikkelde constructie dat op enig moment «eigener beweging» aan de dan al bestaande avondklok een andere basis zou worden gegeven. Dat lag niet in de rede.

*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.»*

*40. 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?* Er is al een avondklok ingesteld, die de regering anders dan deze leden, helaas noodzakelijk en dus verstandig acht ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Dit is de bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel strekt ertoe die huidige regeling – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg.

In de memorie van toelichting (p. 5) staat dat de op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, dus ongewijzigd blijven gelden. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm. Dit brengt met zich dat die regeling niet wordt nagehangen. Het kabinet heeft over de instelling en de verlenging van de avondklok, alsmede over het voortduringswetsvoorstel, met de Kamer gedebatteerd. Toen ingediende moties die ertoe strekten om de avondklok niet in te stellen, respectievelijk te verlengen, zijn verworpen.

*41. 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?*

De regeling geldt onverkort, omdat zij wordt «omgehangen». De regering verwijst naar het antwoord op de vorige vraag.

*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.*

*42. 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?*

In artikel 8 van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 staat dat deze regeling vervalt op 3 maart 2021 om 04.30 uur. Deze regeling wordt «omgehangen» doordat artikel II van het wetsvoorstel ertoe strekt haar – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. Dit geldt dus ook voor die einddatum. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de avondklok wil verlengen, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen die de einddatum verschuift. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling. De Tweede Kamer kan zo bewerkstelligen dat die regeling vervalt. De bevoegde ministers zijn er bovendien wettelijk toe gehouden een niet noodzakelijke regeling zo spoedig mogelijk te wijzigen of in te trekken (artikel 58b, zesde lid, Wpg). Daarbij staan de Staten-Generaal vanzelfsprekend steeds de gebruikelijke middelen ter beschikking om te bereiken dat het kabinet overeenkomstig de wensen van een meerderheid van een der Kamers handelt. Opmerking verdient hier dat de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel voor de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg om vergelijkbare



redenen heeft geadviseerd de daarin oorspronkelijk door de regering voorgestelde einddatum weg te halen, welk advies de regering heeft opgevolgd. Hoofdstuk Va Wpg, dat met de Twm is geïntroduceerd, is voorts een tijdelijk hoofdstuk, zoals ook blijkt uit het opschrift en de vervalbepaling in artikel VIII Twm. Daarmee is ook de tijdelijkheid van het nu voorgestelde artikel 58j, eerste lid, onder f, Wpg op basis waarvan een avondklok kan gelden, een in de wet vastgelegd gegeven. Geen van de tijdelijke bepalingen bevat specifieke einddata, hoewel ook die een – in de woorden van de Afdeling advisering van de Raad van State – bijzonder en soms ook ingrijpend karakter hebben. De regering ziet dan ook geen reden of noodzaak, ook niet vanuit grondrechtelijk perspectief, om daar in dit geval anders mee om te gaan.

*43. 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?*

Op overtreding van de avondklok staat een geldboete van de eerste categorie. Het maximale boetebedrag in die categorie is 435 euro. Het is aan het openbaar ministerie om binnen die categorie de hoogte van de boete bij overtreding van de avondklok te bepalen. Onder de huidige wettelijke grondslag heeft het OM de boete voor overtreding van de avondklok vastgesteld op € 95. Het OM heeft mij laten weten dit bedrag ook te zullen vaststellen mocht het thans voorliggende wetsvoorstel in werking treden. Dit is onder de grens van een aantekening in de justitiële documentatie.

*44. 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?*

Er is al een avondklok afgekondigd. Dit is de bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel strekt ertoe die huidige regeling – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. In de memorie van toelichting (p. 5) staat dat de op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, dus ongewijzigd blijven gelden. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm. Dit brengt met zich dat die regeling niet wordt nagehangen. Het kabinet heeft over de instelling en de verlenging van de avondklok, alsmede over het voortduringswetsvoorstel, met de Kamer gedebatteerd. Toen ingediende moties die ertoe strekten om de avondklok niet in te stellen, respectievelijk te verlengen, zijn verworpen.

*45. 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?*

Er is al een avondklok afgekondigd. Dit is de bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel strekt ertoe die huidige regeling – uitgezonderd de hier niet relevante, want met het staatsnoodrecht verbonden amvb uit 1953 – aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. In de memorie van toelichting (p. 5) staat dat de op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, dus ongewijzigd blijven gelden. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm. Dit brengt met zich dat die regeling niet wordt nagehangen. Het kabinet heeft over de instelling en de verlenging van de avondklok, alsmede over het voortduringswetsvoorstel, met de Kamer gedebatteerd. Toen ingediende moties die ertoe strekten om de avondklok niet in te stellen, respectievelijk te verlengen, zijn verworpen.

*47. 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?*

Zie het antwoord op vraag 1.

*48. 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?*

Op deze zaken kan en wil ik niet vooruitlopen. Zie voorts het antwoord op vraag 1.

*49. 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?*

Dat kan de regering bevestigen. Ook artikel 8, tweede lid, van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, dat die einddatum bevat, wordt immers omgehangen. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de avondklok wil verlengen, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen die de einddatum verschuift. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling.

*50. 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? Zie het antwoord op vraag 1.*

*51. 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 verlenging 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 inwerking-treding bij ministeriële regelingen? Kan deze keuze uitgebreid gemotiveerd worden?*

Indien het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt, vergt een eventuele verlenging van de avondklok, waarvan op dit moment overigens geen sprake is, een wijziging van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok. Zo'n wijziging is een ministeriële regeling waarop de regels van artikel 58c Wpg van toepassing zijn. Daarin is zowel aan de Tweede als de Eerste Kamer een vorm van parlementaire betrokkenheid toegekend, die verschilt tussen beide Kamers. Over dat verschil in betrokkenheid bij op grond van de Twm vast te stellen ministeriële regelingen is bij de behandeling van de Twm uitvoerig van gedachten gewisseld in beide Kamers. In de Eerste Kamer geschiedde dit mede naar aanleiding van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat door die Kamer was gevraagd (Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F). De Afdeling stelde vast dat er geen grondwettelijke bepalingen of constitutionele uitgangspunten bestaan die zien op de positie van beide Kamers bij parlementaire controle op gedelegeerde regelgeving en dat in zoverre een andere regeling voor de Tweede dan voor de Eerste Kamer niet op constitutionele bezwaren stuit. De regering onderschrijft dit standpunt. Ik verwijs korthedshalve naar hetgeen daarover tijdens de parlementaire behandeling van de Twm is gewisseld.

*52. 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?*

In artikel 58e, derde lid, Wpg is bepaald dat de burgemeester voordat hij een beslissing neemt omtrent de verlening van een ontheffing, advies vraagt aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Die beschikt over de benodigde medische en epidemiologische deskundigheid. Door het inwinnen van advies kan de ontheffingsbeslissing worden geobjectiveerd en het kan dienen om te bepalen of en zo ja welke voorschriften en beperkingen eventueel aan de ontheffing moeten worden verbonden, aldus de memorie van toelichting ter zake. Met een dergelijk advies is tijd gemoeid. De regering heeft de afweging gemaakt dat indien zich in de toekomst een situatie voordoet waarin de avondklok geldt en het nodig en verantwoord wordt geacht de burgemeester een mogelijkheid te geven daarvan ontheffing te geven, het van belang is dat hij daarmee slagvaardig maatwerk kan bieden in een individueel, bijzonder geval. Dat is immers waar het bij een ontheffing om gaat. De burgemeester is daarbij gebonden aan het afwegingskader van artikel 58e, vierde lid, Wpg, waaruit volgt dat geen ontheffing wordt verleend, indien het belang van de bestrijding van de epidemie zich daartegen naar het oordeel van de burgemeester verzet. De regering slaat er daarbij in het bijzonder acht op dat het dan slechts om een enkeling gaat, die zich bovendien moet houden aan de overige dan geldende regels die dienen ter bestrijding van de epidemie (zoals de veiligheidsafstandsnorm of een groepsvormingsverbod). Het is dus niet zo dat met deze ontheffing een horde mensen buiten komt, terwijl de avondklok geldt. Het alternatief is dat iemand – die dan kennelijk niet valt onder een generieke uitzondering of een individuele uitzondering met formulieren – binnen moet blijven, omdat de burgemeester eerst een GGD-advies moet vragen. Dat heeft de regering in het licht van het bovenstaande niet proportioneel geacht.

*53. 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?*

De burgemeester heeft beslissingsruimte, net als dat bij de bestaande ontheffingsmogelijkheid het geval is. De regering ziet daarin geen risico van willekeur. Zij stelt daarbij voorop vertrouwen te hebben in de burgemeesters in ons land. Inherent aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat ieder lokaal bestuursorgaan een afweging maakt in het voorliggende geval. Doet zich echter het geval voor waarin het nodig en verantwoord wordt geacht de burgemeester een mogelijkheid te geven ontheffing van de avondklok te verlenen, dan is de regering overtuigd van hun professionaliteit ter zake. De burgemeester heeft bovendien een duidelijk afwegingskader (artikel 58e, vierde lid, Wpg) en moet een beslissing motiveren (artikel 3:46 Awb). Hij is verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en zijn beslissingen staan open voor bezwaar en beroep op de rechter, inclusief voorlopige voorzieningen bij de voorzieningenrechter in spoedeisende gevallen.

*54. 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 alsnog na 21.00 uur buiten zijn of gaan hier andere eisen voor gelden?*

Op dit moment en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, indien het kracht van wet krijgt, is van ontheffingen en ontheffingsgronden geen sprake. Ontheffingen zijn namelijk individuele besluiten van een bestuursorgaan. Daar heeft het kabinet niet voor gekozen, deze leden wijzen terecht op de formulieren die werkgevers en mensen zelf naar waarheid kunnen invullen als zij voldoen aan de uitzonderingen uit de Tijdelijke

regeling landelijke avondklok covid-19. Iemand kan in voorkomend geval net als nu naar buiten met die formulieren. Dit volgt uit artikel II van het wetsvoorstel, zie ook het antwoord op vraag 7.

*55. 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?*

Veel van deze vraag is hierboven al beantwoord (zie de antwoorden 3, 11 en 16). Het instellen van een avondklok is in juridische zin of qua impact niet wezenlijk anders dan andere covid-19-maatregelen, maar het is, als de Wbbbg daarvoor de grondslag is, een vorm van noodrecht. Dat onderstreept naar het oordeel van de regering het bijzondere karakter ervan. Vanuit het uitgangspunt dat de Wbbbg beschikbaar is in de gegeven, buitengewone, omstandigheden, was er dwingende reden om de bevoegdheid die op grond van de Wbbbg kan worden ingeroepen, een andere juridische basis te geven.

*56. 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 Staat is inderdaad in beroep gegaan tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. Aangezien het hoger beroep nog onder de rechter is wil ik niet vooruitlopen op enige uitkomst daarvan. Na een uitspraak van het Hof zal moeten worden bezien wat deze betekent voor reeds opgelegde boetes.

*57. 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?*

Er is al een avondklok afgekondigd. Dit is de bestaande Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19. Artikel II van het wetsvoorstel zorgt voor «omhangen» daarvan door haar aan te merken als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, aanhef en onder f, Wpg. In de toelichting op die regeling en op de verlenging ervan – en in de debatten die het kabinet daarover met de Kamer heeft gevoerd – zijn de door deze leden genoemde punten uitvoerig aan de orde geweest.

*58. 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?*

Die situaties ziet de regering nu niet voor zich. Niet alleen vanwege de ernst van het epidemiologisch beeld in heel Europees Nederland, maar ook omdat in de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, die van kracht blijft op grond van dit wetsvoorstel, op een afgewogen wijze categorieën personen – al dan niet met naar waarheid in te vullen formulieren – zijn uitgezonderd van de avondklok. De door deze leden geopperde signalen zijn nog niet ontvangen. Om voor de toekomst evenwel een wettelijke basis te bieden, als zulke ontheffingen wenselijk mochten blijken te zijn om maatwerk te kunnen bieden, wordt die basis nu wel voorgesteld.

*59. 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. Het wetsvoorstel dat is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is als bijlage bijgevoegd. Het staat ook op de website van de Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@124409/w16-21-0038-ii/>. Gelet op het bijzondere karakter van de maatregel, was niet gekozen voor een wijziging van de Wpg, maar voor een overzichtelijke, eigenstandige, zelfstandig relatief eenvoudig leesbare tijdelijke wet. Bepaalde elementen uit de Twm werden daarbij overgenomen, in het bijzonder de procedurele bepalingen over de zeggenschap van de Staten-Generaal. De verschillen blijken uit de vergelijking van de beide voorstellen. Toen, zoals ook in paragraaf 3 van de memorie van toelichting is verwoord, in lijn met het advies van de Afdeling is besloten voor te stellen een bevoegdheid te creëren in het (Twm-)hoofdstuk Va Wpg is het wetsvoorstel met de systematiek van die wet in lijn gebracht. Dit heeft gevolgen voor het ontheffingenrecht en het handhavingsartikel. Bovendien is geconstateerd dat er geen reden is een bevoegdheid op te nemen voor het stellen van nadere regels, omdat die dan worden vastgesteld door dezelfde ministers die in het voorstel ook de bevoegdheid krijgen het vertoeven in de openlucht te beperken. Deze wijzigingen zijn geen reden of noodzaak om de Afdeling andermaal om advies te vragen. Integendeel, het is de staatsrechtelijke rol van de Afdeling om advies te geven en van de regering om daar goede nota van te nemen en het hare mee te doen. Dit heeft de regering gedaan, zoals blijkt uit het nader rapport: het advies is volledig opgevolgd.*

*60. 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?*

Artikel 58e, tweede tot en met vierde lid, Wpg voorziet voor alle gedragsvoorschriften die zijn vervat in paragraaf 2 van hoofdstuk Va Wpg en

waarvan geen vrijstelling mogelijk is, in de mogelijkheid dat wordt voorzien in ontheffingen. Overigens is en dat nu voor de avondklok niet het geval zijn, zoals valt te lezen in de memorie van toelichting (p. 5). In voorkomend geval wil de regering echter maatwerk kunnen laten leveren. Daarmee wordt dan recht gedaan aan de individu die met bijzondere omstandigheden kampt. Hiermee is ook de vraag van deze leden geadresseerd over generieke grondrechtbeperkende maatregelen. Die maatregelen worden namelijk bij of krachtens de wet en overeenkomstig de beperkingensystematiek niet door burgemeesters genomen, maar door de wet- en regelgever. Burgemeesters geven, als deze situatie aan de orde komt, juist ontheffing. Van belang is voorts dat bij ontheffingen, zoals ook is toegelicht bij de totstandbrenging van de Twm, nooit sprake is van generieke situaties. Het gaat daar om individuele gevallen en – aldus ook artikel 58e, tweede lid, aanhef, Wpg – bijzondere omstandigheden. Reeds hierdoor wordt de eenheid van het beleid gewaarborgd, overigens zonder afbreuk te doen aan het belang van individueel maatwerk. De regering benadrukt graag vertrouwen te hebben in de burgemeesters in ons land. Inherent aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat ieder lokaal bestuursorgaan een afweging maakt in het voorliggende geval. Doet zich echter het geval voor waarin het nodig en verantwoord wordt geacht de burgemeester een mogelijkheid te geven ontheffing van de avondklok te verlenen, dan is de regering overtuigd van hun professionaliteit ter zake. De burgemeester heeft bovendien een duidelijk afwegingskader (artikel 58e, vierde lid, Wpg) en moet een beslissing motiveren (artikel 3:46 Awb). Hij is verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en zijn beslissingen staan open voor bezwaar en beroep op de rechter, inclusief voorlopige voorzieningen bij de voorzieningenrechter in spoedeisende gevallen.

*61. 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.*

Het opnemen van een juridische basis voor de avondklok in de Wet publieke gezondheid is van veel kanten bepleit, en ook de Raad van State suggereerde deze optie. Er is dus geen sprake van het omzeilen van de systematiek van artikel 103 van de Grondwet door een spoedwet. Dat de gereedschapskist van het staatsnoodrecht niet op orde was, was ook voor oktober 2020 al bekend. Daarom is de modernisering van het staatsnoodrecht aangekondigd. Dat is niet iets wat in een paar maanden kan gebeuren. Dat er nu een spoedwet voorligt, vindt zijn oorzaak in de kans dat grondslag van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19

komt te ontvallen, terwijl het voortduren van die regeling naar het oordeel van de regering noodzakelijk is.

*62. 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 regering ziet voor differentiatie in de procedure geen aanleiding. Voor differentiatie heeft de wetgever bij de totstandbrenging van de Twm ook niet gekozen. Daarbij wijst de regering erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geconstateerd dat ook van andere maatregelen die nu wel in de Twm zijn opgenomen kan worden gesteld dat zij een bijzonder en soms ook ingrijpend karakter hebben. Wat betreft het door deze leden gegeven voorbeeld merkt de regering op dat adviezen inzake hygiënemaatregelen niet zijn gebaseerd op de Twm. Over de instelling en verlenging van de geldende avondklok hebben het kabinet en de Tweede Kamer bij herhaling gedebatteerd. In lijn met het advies van de Afdeling heeft de regering ervoor gekozen voor te stellen het Twm-kader te hanteren als wettelijke basis voor de avondklok. Dit betekent dat op een andere regeling de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing is, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling. De Tweede Kamer kan zo bewerkstelligen dat die regeling vervalt. De Tweede Kamer kan met al haar gebruikelijke middelen de bevoegde ministers verantwoordelijk houden voor het volgen van de reguliere of de spoedprocedure. Daarvoor dient immers sprake te zijn van een zeer dringende omstandigheid waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld; de ministers moeten dit bovendien motiveren (artikel 58c, derde lid, eerste en tweede zin, Wpg). De regering roept daarbij in herinnering dat de uitgestelde inwerkingtreding bij de reguliere procedure niet een paar dagen duurt, maar ten minste een week (artikel 58c, tweede lid, Wpg).

*63. 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?*

Artikel 8, tweede lid, van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, bevat een einddatum voor de avondklok en ook die bepaling wordt omgehangen. De huidige einddatum blijft dus gehandhaafd. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de avondklok in concreto wil verlengen, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen die de einddatum verschuift. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling. De bevoegde ministers zijn er anderzijds wettelijk toe



gehouden een niet noodzakelijke regeling zo spoedig mogelijk te wijzigen of in te trekken (artikel 58b, zesde lid, Wpg).

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

*64. 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?*

Ja. In een op grond van het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, onder f, Wpg vast te stellen ministeriële regeling kan onderscheid worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze bepaling valt namelijk onder de werking van artikel 58j, eerste lid, onder a, Wpg. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst daarop ook onder punt 1 van haar advies.

*65. 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.*

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst in het kader van het advies om te kiezen voor wijziging van de Twm naar het bestaande artikel 58e van die wet, wat gaat over differentie en lokaal maatwerk. De Afdeling wijst er hierbij op de dat ook regionale avondklokken mogelijk zijn in dat kader. Het wetsvoorstel sluit deze mogelijkheid voor een regionale toepassing in de nabije toekomst niet uit. De overweging van de Afdeling advisering over maatwerk hebben geen betrekking op uitzonderingen op een verbod op de avondklok.

*66. 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 aangebroken 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 avondklok is op 2 februari jl. – parallel met de huidige lockdown – verlengd tot en met 3 maart 04:30. Het kabinet is zich bewust van de zwaarte van deze maatregel en heeft om die reden besloten om de avondklok op 23 februari apart te heroverwegen. Het kabinet bekijkt stap voor stap welke ruimte er binnen het epidemiologisch beeld is voor versoepeling van maatregelen. Bij deze besluitvorming worden – in aanvulling op het advies van het OMT – meerdere factoren meegewogen, waaronder het sociaal-maatschappelijke, mentale en economische effect van maatregelen en de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, communiceerbaarheid van maatregelen. Wanneer het epidemiologische beeld of

actuele inzichten in de effectiviteit van de avondklok daar aanleiding toe geven, dan wordt de maatregel opgeheven.

*67. 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 regering heeft gekozen voor een afdwingbare avondklok, waarvan het nalevingsgedrag hoog ligt en waarvan overtredingen gehandhaafd worden, omdat dit noodzakelijk is om een derde golf te kunnen controleren. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven vindt de regering dat een noodzakelijke, proportionele maatregel, waarvoor thans geen minder stringente alternatieven beschikbaar zijn. Zie over de vraag naar alternatieven het antwoord op vraag 30.

*68. 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. Vanwege de continuïteit is ervoor gekozen de bestaande regeling intact te laten. De regeling zelf kent een einddatum, en als bekend wordt tussentijds gezien of de avondklok al eerder kan worden beëindigd. Zou er behoefte zijn aan andere tijdstippen, dan is daarvoor een wijziging van de regeling noodzakelijk, en daarvoor gelden dan de regels van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid.*

*69. 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 voorzieningen-rechter in de uitspraak aangaf dat niet duidelijk is waarom niet eerst voor deze route is gekozen.*

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 67.

*70. 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 avondklok is op 2 februari jl. – parallel met de huidige lockdown – verlengd tot en met 3 maart 04.30. Het huidige wetsvoorstel voorziet in een aangepaste juridische grondslag hiervoor.

*71. 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).*

Nee, praktijklessen zijn niet uitgezonderd van de avondklok. Geestelijke verzorgers vallen in geval van «hulp aan hulpbehoevend persoon» onder één van de geformuleerde uitzonderingen en moeten in dat geval een Eigen Verklaring invullen.

*72. 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?*

Vanwege de continuïteit is ervoor gekozen de bestaande regeling intact te laten, maar nu op een ander juridische basis. Niet gebleken is dat regeling als zodanig niet in de vorm van een ministeriële regeling gegoten kan zijn. De discussie gaat over nut en noodzaak, en over de grondslag – het standpunt van de regering daarover is duidelijk.

*73. 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 regering is tot de door deze leden voorgestelde wijziging niet bereid. In de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 is neergelegd wat de tijdstippen zijn waartussen de avondklok geldt. Dit is gebeurd overeenkomstig een door de Kamer aangenomen, daartoe strekkende motie in het debat waarvan de Minister-President en ik hebben toegezegd het zo mogelijk met uw Kamer te houden alvorens de Wbbb te activeren. De regering meent dat die tijdstippen zorgvuldig tot stand zijn gebracht. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de beperking van het vertoeven in de openlucht wil uitbreiden, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling. De Tweede Kamer kan zo bewerkstelligen dat die regeling vervalt. De Eerste Kamer heeft de haar ter beschikking staande reguliere middelen. Haar betrokkenheid is dus geregeld, namelijk overeenkomstig hetgeen de wetgever in de Twm heeft bepaald.

*74. 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?*

Als dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, berust de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 op artikel 58j, eerste lid, onder f, Wpg. Hierop is het juridische regime van de Twm van toepassing. In de regeling staat een einddatum. Zou zich het geval voordoen dat het kabinet de avondklok in concreto wil verlengen, dan moeten de bevoegde ministers een wijzigingsregeling vaststellen die de einddatum verschuift. Op die regeling is de bestaande procedure van artikel 58c, tweede en derde lid, Wpg van toepassing, waardoor parlementaire zeggenschap bestaat over het (bij de reguliere procedure) in werking treden of (bij de spoedprocedure) voortduren van die regeling. Overigens staan de beide Kamers der Staten-Generaal de gebruikelijke middelen ter beschikking om te bewerkstelligen dat ministers doen wat een meerderheid van die Kamer wenst dat zij doen.

*75. 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?*

Zie het antwoord op de vragen 66 en 81.

*76. 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.*

Zie het antwoord op vraag 42.

*77. 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?*

Het kabinet hanteert vanaf het begin van de crisis dringende adviezen en communicatie als een belangrijk middel in de bestrijding van de epidemie, en deze worden ook in belangrijke mate gevolgd. Voor de avondklok is bewust gekozen voor verplichtende maatregel omdat daarvan bij deze maatregel een hogere naleving van werd verwacht.

78. 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?

Het kabinet heeft aandacht voor de naleving van alle maatregelen, en monitort het nalevingsgedrag, met het oog op verbeteringen van het nalevingsgedrag. Op betere naleving wordt dus ingezet.

79. 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?

Het is helaas niet mogelijk een uitputtend antwoord te geven op deze vraag op deze korte termijn. Wel kan opgemerkt worden dat in heel Frankrijk een avondklok geldt van 18.00 – 06.00 uur. In het VK moeten mensen in beginsel de hele dag thuisblijven.

80. 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.

In het laatste OMT advies (100<sup>e</sup>) wordt aangegeven dat de mobiliteitsgegevens suggereren dat het aantal mensen dat thuis blijft duidelijk hoger ligt dan voor de invoering van de maatregelen van 14 december, maar lager dan in april 2020.

## **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.*

81. 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?

Bij de besluitvorming over aanpassing van het maatregelenpakket worden door het kabinet – in aanvulling op het advies van het OMT – meerdere factoren meegewogen, waaronder sociaal-maatschappelijke, mentale en economische effect van maatregelen en de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, communiceerbaarheid en juridische aspecten van maatregelen. De hoofdlijnen hiervan zijn terug te vinden in de Cathuisstukken van 8 februari jl. die onlangs met uw Kamer gedeeld zijn en openbaar gemaakt zijn. Gegeven de huidige epidemiologische situatie, naderende derde golf,

de grote belasting van de zorg en de steeds bredere circulatie van de zogenaamde Britse en andere varianten is het kabinet op basis van bovenstaande brede afweging van mening dat de avondklok een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van het virus.

*82. 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?*

In deze paragraaf heeft de regering de verschillende grondrechten die door een avondklok worden geraakt, in ogenschouw genomen. Net als dit het geval was bij de vaststelling van de regeling op grond van de Wbbbg. Er is niets anders beoogd dan thans het geval is. Dit is overeenkomstig de grondrechtenbeperkingssystematiek.

*83. 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?*

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 81.

*84. 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 bezoekregeling, 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?*

Het is helaas niet mogelijk antwoord te geven op deze vraag op deze korte termijn.

*85. 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?*

De Wbbbg noemt niet expliciet de maatregel van een avondklok, maar biedt een ruime grondslag om het vertoeven in de openlucht te beperken. Van die bevoegdheid is gebruik gemaakt om beperkingen op te leggen gedurende een aantal uren in de avond en nacht. Naar het oordeel van de regering, steunend op adviezen van het OMT, was en is er sprake van zodanig buitengewone omstandigheden dat met separate toepassing (dus toepassing buiten een noodtoestand) van de Wbbbg een avondklok moest worden ingesteld.

#### *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

*86. 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 avondklok is ingesteld in aanvulling op het maatregelenpakket van de lockdown, wat als geheel gericht is op het zo snel mogelijk omlaag brengen van het aantal besmettelijken. De epidemiologische situatie wordt op basis van de getroffen maatregelen telkens opnieuw bezien. De regering heeft voor instelling gekeken naar andere maatregelen, zoals het beperken van het recht om mensen te bezoeken of ontvangen gedurende de dag. Dit acht het kabinet een grotere inperking van de grondrechten en mensenrechten dan de instelling van de avondklok. Mogelijkheden voor een minder ingrijpende maatregel die bijdraagt aan het terugdringen aan besmettingen in de privésfeer en handhaafbaar is acht het kabinet op dit moment niet aanwezig.

*87. 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?*

Het OMT is op verschillende manieren nagegaan of er al een effect waar te nemen is van de avondklok en de bezoekregeling in de context van het gehele maatregelenpakket. Ten eerste op grond van de berekening van het reproductiegetal. Ten tweede op grond van onderzoek naar de hoeveelheid en type contacten en ten derde op grond van het actuele verloop van de IC-opnames t.o.v. de prognose uit de modellering. Op grond van de modellering is het effect van de avondklok en de bezoekbeperking samen teruggerekend op een reductie van 10% van het reproductiegetal. Dit is consistent met de in de literatuur gerapporteerde 8–13%. Zonder de huidige maatregelen, inclusief de avondklok, lopen we het risico op een oncontroleerbare snelle en hoge derde golf. Zowel bij de keuze voor het tijdvak van de avondklok als de gekozen uitzonderingen is rekening gehouden met de mate waarin de avondklok ingrijpt in het persoonlijk leven van mensen. Een avondklok vormt een beperking van de persoonlijke levenssfeer en is daarmee een zware maatregel. Gegeven voorgaande is het kabinet van mening dat het middel in redelijke verhouding staat tot het doel.

88. 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.

In deze paragraaf heeft de regering de verschillende grondrechten die door een avondklok worden geraakt, in ogenschouw genomen. Net als dit het geval was bij de vaststelling van de regeling op grond van de Wbbbg. Er is niets anders beoogd dan thans het geval is. Dit is overeenkomstig de grondrechtenbeperkingssystematiek.

## 6. Regeldruk en financiële gevolgen

89. 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 ingecalculeerd? 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.

Zoals u weet is de Staat in beroep gegaan tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. Aangezien het hoger beroep nog onder de rechter is wil ik niet vooruitlopen op enige uitkomst daarvan. Of er sprake zal zijn van verhoogde werkdruk voor het OM en de rechterlijke macht zal mede afhangen van de inhoud van deze beslissing en de mate van acceptatie daarvan door degenen die eerder een boete hebben ontvangen. De regering zal dit volgen en in voorkomend geval in gesprek gaan met OM en de rechtspraak.

## 7. Overig

90. 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.*

Naar het oordeel van de regering is de herziening van het staatsnoodrecht niet specifiek verweven met de bestrijding van de huidige epidemie. Dat neemt niet weg dat de huidige epidemie de onderstreept dat modernisering gewenst is. Hieraan zal dan ook worden gewerkt, ook gedurende de demissionaire status van het kabinet, al kunnen door dit kabinet geen harde toezegging worden gedaan over het moment van indiening van een wetsvoorstel, maar ook bekend is dat de motie-Van Dam breed is aanvaard (Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 42). Die zal naar verwachting ook voor nieuw kabinet richtinggevend zijn.

*91. 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. Uit praktische overwegingen en omdat het onderwerp – beperken van het vertoeven in de open lucht – beredeneerd vanuit de Wbbbg tot het beleidsterrein van de Minister van JenV behoort, heeft de ministerraad de Minister van JenV gemachtigd om de indiening van dit wetsvoorstel te bevorderen, waarmee de Minister van JenV, indien het wetsvoorstel wordt aanvaard, de wet zal contrasigneren. Vanzelfsprekend komt, zoals bij elke regeringsdaad, de indiening van het wetsvoorstel voor rekening van de regering als geheel. Het is geen automatisme dat bij een wet die door meerdere bewindspersonen is ondertekend ook elke wijzigingswet door diezelfde bewindspersonen wordt ondertekend (vgl. de toelichting op aanwijzing 4.33 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).*

*92. 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?*

Zoals u weet is de Staat in beroep gegaan tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. Aangezien het hoger beroep nog onder de rechter is wil ik niet vooruitlopen op enige uitkomst daarvan.

*93. 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?*

Veel van deze vraag is hierboven al beantwoord (zie de antwoorden 3, 11 en 16). Wat betreft de noodsituaties, zoals een dijkdoorbraak: het criterium van de Wbbbg is dat er sprake moet zijn van buitengewone omstandigheden. Naar het oordeel van het kabinet is de huidige fase van de epidemie daarvan een voorbeeld, en is de Wbbbg dus een solide basis voor de avondklok.

*94. 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?*

De mate waarin een kabinet zorgvuldigheid moet betrachten in haar besluitvorming is niet afhankelijk van de vraag of het kabinet demissionair is of niet. Zorgvuldigheid is te allen tijde een vereiste. De motieven voor de instelling van de avondklok en de verlenging daarvan zijn uitvoerig met uw Kamer besproken en ook weergegeven in de Kamerbrieven die daarop betrekking hebben alsmede in de toelichting op de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 en de verlengingsregeling.

*95. 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 regering herkent zich niet in de door deze leden gegeven kwalificatie. De zogeheten voortduringswet is wel degelijk «onverwijld» bij de Tweede Kamer ingediend. Dit is uitvoerig toegelicht in de antwoorden op de vragen 11 en 12 in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer inzake het voortduringswetsvoorstel (Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 6).

*96. 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?*

Zoals u weet is de Staat in beroep gegaan tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. Aangezien het hoger beroep nog onder de rechter is wil ik niet vooruitlopen op senige uitkomst daarvan.

*97. 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.*

Wat de positie van de Eerste Kamer in de Twm betreft, verwijs ik naar het antwoord op vraag 51. Om de avondklok te kunnen instellen, is toepassing gegeven aan artikel 1, eerste lid, Wbbbg, waarmee artikel 8, eerste en derde lid, van die wet in werking zijn gesteld. De parlementaire betrokkenheid van beide Kamers is in de Wbbbg vormgegeven via de procedure van de indiening van een voorzetswetsvoorstel (art. 1, tweede en derde lid). Los daarvan behouden beide Kamers uiteraard hun reguliere grondwettelijke instrumenten ter controle op het regeringsbeleid. Er is dus geen sprake van dat bij de invoering van de avondklok het parlement buiten spel is gezet. Bij de totstandkoming van de Twm is niet overwogen daarin een wettelijke basis voor een avondklok op te nemen.

*98. 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.*

Tot nog toe laten diverse onderzoeken een breed draagvlak voor de aanpak van het kabinet zien en voor de avondklok in het bijzonder. Het kabinet volgt dit nauwgezet. Het kabinet betreurt de onvoorziene ontstane situatie en de daardoor gerezen onduidelijkheid. Tegelijkertijd kan het kabinet het ontstaan van dergelijke situaties in een langdurige crisis als de huidige niet volledig uitsluiten. Hij acht het zijn taak in die gevallen – ook in het belang van het vertrouwen in de crisisaanpak in de samenleving – verantwoording af te leggen in de Kamer én om te doen wat in haar vermogen ligt om aan de ontstane situatie op kortst mogelijke termijn een einde te maken. Daaruit vloeit het spoedappél tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter evenals het onderhavige wetsvoorstel voort.

*99. 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 Voortduring 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 Voortduring artikel 8 Wbbbg automatisch als het Hof oordeelt dat het geen grondslag biedt voor het instellen van een avondklok?*

Zie het antwoord op vraag 1.

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