

Vergaderjaar 2020–2021

35 722

Voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Voortduringswet artikel 8 Wbbbg)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 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 deze nota in op de gestelde vragen, waarbij ik met het oog op de overzichtelijkheid de vragen ook heb genummerd. De inbreng van de leden is hieronder cursief opgenomen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet betreffende het voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik nog enkele opmerkingen te maken en stellen de regering nog enkele vragen.

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

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

1.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, dat er kort gezegd toe strekt in de strijd tegen verdere verspreiding van varianten van het covid-19-virus de avondklok te verlengen. Deze leden onderstrepen het grote belang van de bestrijding van het coronavirus, maar onderkennen tegelijkertijd de grote inbreuk van de genomen maatregelen op de persoonlijke vrijheden. Dat roept voor de regering de zware verantwoordelijkheid op aan de hand van concrete feiten, cijfers en omstandigheden de noodzaak van dergelijke maatregelen te onderbouwen. Het onderhavige wetsvoorstel zegt daar niets over en dat komt het publieke draagvlak voor de verlenging van de tijdelijke maatregel van de avondklok waarschijnlijk niet ten goede.

Voornoemde leden roepen de regering ertoe op om alle bekende effecten van de tijdelijke toepassing van de avondklok tot nu toe en de wetenschappelijk gevalideerde verwachtingen van verdere verspreidingsrisico's met de Kamer te delen. Daarnaast vragen deze leden de regering kort in te gaan op buitenlandse ervaringen met de toepassing van de avondklok.

Dit wetsvoorstel heeft niet specifiek betrekking op de verlenging van de avondklok voor de periode na 10 februari, maar op het voortduren van de op 22 januari in werking gestelde bepalingen van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) als zodanig. De redenen voor het instellen van de avondklok per 23 januari zijn uiteengezet in de toelichting op de Trla (zie Stcrt. 2021, 4191). Voor het besluit om de avondklok na 10 februari te verlengen heeft het kabinet het OMT om advies gevraagd. Daarnaast heeft er een brede maatschappelijke weging plaatsgevonden. Over beide elementen is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 8 februari jl. met de kabinetsreactie op het 99^e OMT-advies.¹

Het OMT geeft hierbij aan dat de effecten van de avondklok en het dringende advies om thuisbezoek en op bezoek gaan te beperken tegelijk zijn ingegaan en de effecten op het aantal sociale contacten hierdoor moeilijk te scheiden zijn. Op basis van modellering geeft het OMT aan dat de beide maatregelen een reductie bewerkstelligen van ongeveer 10%. Hierbij geeft het OMT aan dat dit percentage overeenkomt met de uit de literatuur eerder gerapporteerde percentage van 8–13%. Het OMT baseert zich er hierbij op dat het ziet dat het gemiddeld aantal contacten is afgenomen, de prognose voor de ontwikkeling van het aantal IC- en ziekenhuisopnames iets gunstiger lijkt te zijn dan in het geval de avondklok en bezoekregeling niet werken en dat het draagvlak en de naleving van de avondklok hoog zijn. Het OMT geeft aan dat de effecten op het R-getal pas na ruim twee weken zichtbaar zijn.

Met de brede maatschappelijke weging zijn de te voorziene effecten van de maatregelen op de volksgezondheid (inclusief mentaal welzijn), de economie, de maatschappij, communicatie, gedrag en uitvoering en handhaving meegenomen. Hiertoe is gebruik gemaakt van input door onder andere de gedragsunit van het RIVM, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC), de Nationale Politie, de veiligheidsregio's, de VNG en de relevante vakdepartementen. Uit deze brede maatschappelijke weging blijkt dat er ruim draagvlak is voor de avondklok en dat de naleving zeer hoog is. Op basis van peilingen in verschillende nieuwsmedia en onderzoek lijkt ook verlenging van de avondklok op draagvlak te kunnen rekenen. Daarnaast is de (permanente) economische en sociaalmaatschappelijke schade van de avondklok momenteel relatief beperkt, in het licht van alle reeds bestaande beperkingen. Bovendien geeft de toets aan dat het vanuit sociaalmaatschappelijk en economisch perspectief onverstandig zou zijn om de schaarse ruimte die er is voor versoepelingen, in te zetten om de avondklok als eerste op te heffen. Daar staat tegenover dat de avondklok gevolgen heeft voor het sociaal contact en de individuele vrijheid. Hierdoor heeft de avondklok bij een deel van de bevolking ook een negatieve symbolische waarde. De kern van de brede integrale weging vindt u in de op 9 februari 2021 gepubliceerde Catshuisstukken die besproken zijn op 8 februari 2021.²

De avondklok is een gebruikelijke maatregel in EU-lidstaten. Ook in de andere landen van het Koninkrijk – Aruba, Curaçao en Sint Maarten –

¹ Kenmerk 1824299-218150-PDC19; TK-nr. 2021Z02613.

² Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/documenten/vergaderstukken/2021/02/08/catshuisstukken-8-februari-2021>.

heeft de eigen overheid avondklokmaatregelen genomen. Daarnaast zijn er landen zoals Australië en Nieuw-Zeeland die relatief succesvol zijn in de bestrijding van Covid-19 en geruime tijd een avondklok hebben toegepast. De effectiviteit van de avondklok is niet «in isolatie» uitgebreid onderzocht omdat de avondklok doorgaans wordt ingesteld in combinatie met andere maatregelen.

De duur van de avondklok verschilt sterk, in sommige landen begint deze al om 18.00 uur terwijl in andere landen deze pas om middernacht ingaat. In meerdere landen heeft regionale differentiatie plaatsgevonden in de avondklok, waaronder in Spanje, Frankrijk en Italië. De hoogte van de boete voor overtreding van de avondklok verschilt eveneens sterk tussen landen. De uitzonderingen op de avondklok zijn overal grofweg hetzelfde: medische redenen, werk en ondersteuning aan kwetsbaren.

2.

De avondklok is een zeer beperkende maatregel die de bewegingsvrijheid fors inperkt. Deze maatregel treft met name jongeren en bijvoorbeeld alleenstaanden bovengemiddeld hard. Deze leden zijn daarom van mening dat deze maatregel beslist niet langer moet duren dan strikt noodzakelijk. Deelt de regering dit standpunt?

Ja, de regering deelt dit standpunt, en deze norm ligt ook besloten in de artikelen 1, derde lid en 3 van de Wbbbg. Het kabinet zal de avondklok in de komende weken nauwgezet blijven beoordelen en deze, wanneer daar aanleiding toe is, per direct stoppen. In de eerdergenoemde brief van 8 februari is aangegeven deze maatregel op 23 februari a.s. apart zal worden heroverwogen en dat deze indien mogelijk eerder dan 3 maart wordt stopgezet. Dit al naar gelang het epidemiologisch beeld en/of de werking van de avondklok dit rechtvaardigen.

3.

Wat kan de regering inmiddels zeggen over de effecten van de avondklok op de besmettingen en wat zijn volgens de regering de sociaal-maatschappelijke neveneffecten van deze maatregel?

Zie het antwoord bij vraag 1.

4.

Kan de regering in dit kader toelichten hoe de proportionaliteit van de maatregel, zeker bij een eventuele verlenging, wordt afgewogen?

De avondklok is een zware maatregel, die verregaand ingrijpt in levens van mensen. De avondklok is ingesteld op basis van de Wbbbg. Daarnaast neemt het kabinet de te zware belasting van de zorg, het oplopen van uitgestelde zorg én de onzekerheid die de huidige epidemiologische situatie met zich meebrengt erg serieus. Het kabinet zal de avondklok de komende weken dan ook nauwgezet blijven beoordelen en deze, wanneer daar eerder aanleiding toe is, per direct stoppen. Dit al naar gelang het epidemiologisch beeld en/of de werking van de avondklok dit rechtvaardigen, zie daarover ook mijn antwoord op vraag 2.

5.

Hoe voorkomt de regering dat de avondklok de komende dagen en mogelijk later nog eens wordt verlengd als de effecten van de maatregel nog niet geheel duidelijk zijn?

Het kabinet heeft voor de huidige verlenging het OMT om advies gevraagd. Zie hiervoor het antwoord bij vraag 1. Hierbij ziet het OMT al enkele ontwikkelingen, die aangeven dat de avondklok en de bezoekre-

geling effect hebben. Het OMT geeft aan dat het na ruim twee weken meer inzicht kan geven in de omvang van het effect van de avondklok. De avondklok loopt formeel, parallel met de huidige lockdown, tot 3 maart 2021 04.30 uur, maar gezien de aparte status van deze maatregel zal deze op 23 februari 2021 afzonderlijk worden heroverwogen. Bij deze heroverweging zullen ook de nieuwste inzichten worden meegenomen.

6.

Deelt de regering de opvatting dat om de juridische proportionaliteit goed te kunnen beoordelen en om het draagvlak voor een dergelijke zware maatregel in de samenleving te kunnen behouden een goede uitleg noodzakelijk is?

Ja, verwezen kan daarom worden naar de toelichting bij de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 (Trla) en naar de voorlichting over de maatregel op rijksoverheid.nl

7.

Deelt de regering de mening dat een meer algemene onderbouwing van de avondklok, door te stellen dat het een totaalpakket aan maatregelen is en dat van losse maatregelen niet precies te onderbouwen is wat het effect is voor deze maatregel onvoldoende is? Zo nee, waarom niet?

De maatregel is naar mijn oordeel voldoende onderbouwd in de toelichting op de Trla. Wel is het zo dat het OMT het epidemiologische effect niet op voorhand exact heeft kunnen voorspellen, vanwege daarbij een rol spelende onzekerheden. Zo is de avondklok in andere landen in combinatie met andersoortige maatregelen genomen als in Nederland het geval is, waardoor de omvang van het effect mogelijk verschilt. Dat er een effect is, werd mede gelet op ervaringen in het buitenland (met andere combinaties van maatregelen) verwacht en is door het OMT advies over de verlenging bevestigd. Van een onvoldoende onderbouwing is dus geen sprake.

8.

De avondklok is zoals gezegd zeer beperkend en moet strikt noodzakelijk zijn. Maar hoe verhoudt het noodzakelijkheidsvereiste zich tot andere maatregelen die natuurlijk ook moeten voldoen aan dit vereiste? Inmiddels gaan de basisscholen in beperkte mate weer open. Hoe staat het met de middelbare scholen? Heeft het besluit inzake de avondklok ook gevolgen hiervoor?

De noodzaak van de avondklok berust niet op de beslissing om het primair onderwijs te openen. Omgekeerd neemt die opening ook de noodzaak van de avondklok niet weg.

Bij besluitvorming over te nemen maatregelen of verlenging hiervan, wordt gekeken of maatregelen effect hebben en of er ruimte is om te versoepelen. Hiertoe wordt het OMT om advies gevraagd en wordt een brede maatschappelijke weging toegepast.

Uit het 99e OMT advies blijkt dat de avondklok effect heeft (zie ook het antwoord op vraag 1). Gezien de aparte status van de maatregel, vraagt dit een aparte heroverweging op 23 februari 2021. Of en onder welke omstandigheden het voortgezet onderwijs weer fysiek gegeven kan worden, is onderdeel van de besluitvorming op 23 februari 2021 over het maatregelenpakket.

9.

Kan de regering aangeven hoeveel boetes voor het overtreden van de avondklok inmiddels zijn opgelegd?

Vanaf het moment waarop de avondklok is ingegaan (23 januari 2021 om 21.00 uur) tot de ochtend van 9 februari 2021 zijn volgens gegevens van de Nationale Politie ruim 24.000 boetes opgelegd voor het overtreden van de avondklok.

10.

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog een specifieke vraag over de uitzonderingsgrond «overmacht». Stel dat een persoon onderweg naar huis is en door aantoonbare vertraging in het openbaar vervoer of door bijvoorbeeld een technisch defect aan de auto of de fiets niet om 21.00 uur thuis aan kan komen, kan deze persoon dan een beroep doen op overmacht? Zo nee, waarom niet?

De voorbeelden die worden genoemd, vallen in de categorie «noodsituatie», die is opgenomen in artikel 3, tweede lid, onder a, van de TrIa. In de toelichting staat als omschrijving dat het gaat om een situatie waarin men plotseling om een dringende serieuze reden buiten moet zijn, en dat dan niet in redelijkheid van betrokkene verlangd worden dat die een formulier heeft ingevuld. Eén van de genoemde voorbeelden in de toelichting is: pech onderweg.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de PvdD-fractie danken de regering voor het toezenden van het wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen over de juridische kant van het wetsvoorstel maar zij hebben vooral vragen over de hieraan gekoppelde Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

11.

Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel ertoe strekt uitvoering te geven aan de wettelijke verplichting om, na vaststelling van een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van bepaalde artikelen van de Wbbbg, onverwijld een voorstel van wet aan de Kamer te zenden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepalingen. Deze leden constateren dat art. 8, eerste en derde lid Wbbbg op 22 januari jl. in werking is gesteld en dat op grond van artikel 8, derde lid, omtrent de instelling van de avondklok bij ministeriële regeling nadere regels zijn gesteld. Deze leden merken op dat tussen het inwerkingstellen van de avondklok en het voorstel tot voortduren van de werking 13 dagen zit. Zij vragen de regering of hier wel sprake is van onverwijldheid en waarom deze termijn beduidend langer is dan bij het spoedwetsvoorstel over het verplichten van een negatieve testuitslag bij het inreizen.

Het begrip «onverwijld» wordt in wetgeving in het algemeen als synoniem gezien voor «zonder onnodige vertraging», «zonder vermijdbare vertraging» en «zonder onnodig uitstel».³ Specifiek over het begrip «onverwijld» in deze standaardbepaling over de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheidsbepalingen blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de indiening van een voortduringswetsvoorstel «terstond» of

³ Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 30; Kamerstukken II 2018/19, 35 084, nr. 9, p. 51; Kamerstukken II 2015/16, 34 292, nr. 53, p. 55; Kamerstukken II 2015/16, 34 309, nr. 3, p. 122.

«aanstonds» moet plaatsvinden.⁴ In de op 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer toegezonden notitie over de modernisering van het staatsnoodrecht heb ik aangegeven dat de wettelijke procedure met zich meebrengt dat een voortduringswetsvoorstel «eerst na verloop van ten minste enige dagen» bij de Tweede Kamer zal kunnen worden ingediend.⁵

Het koninklijk besluit waarmee artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg in werking is gesteld, werd op vrijdag 22 januari vastgesteld en bekendgemaakt. Dat gold ook voor de daarop gebaseerde ministeriële regeling, de Tijdelijke regeling landelijk avondklok covid-19. Onmiddellijk na die vaststelling zijn de werkzaamheden tot het opstellen van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting ter hand genomen, zodat deze op dinsdag 26 januari aan de Afdeling advisering van de Raad van State konden worden toegezonden voor advies (de formele aanbieding door de Koning geschiedde op vrijdag 29 januari). De Afdeling advisering bracht op maandag 1 februari haar advies uit. Daags daarna, op dinsdag 2 februari, is het nader rapport aan de Koning toegezonden, waarna het wetsvoorstel bij koninklijke boodschap van diezelfde dag bij de Tweede Kamer is ingediend.

Naar ik meen is in het licht van het voorgaande voldaan aan het wettelijk vereiste om het wetsvoorstel «onverwijld» bij de Tweede Kamer in te dienen, nu, gerekend vanaf de datum van inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg, de totale proceduredtijd aan de zijde van de regering voor het opstellen van het wetsvoorstel en het nader rapport tezamen drie werkdagen / vijf kalenderdagen heeft belopen.

Het spoedwetsvoorstel over het verplichten van een negatieve testuitslag bij inreizen (Kamerstukken II 2020/21, 35 694, nr. 2), waarmee deze leden een parallel trekken, kende een vergelijkbare voorbereidingstijd. Aanleiding voor dat wetsvoorstel was een rechterlijke uitspraak op woensdag 31 december 2020. De aanbieding van het wetsvoorstel door de Koning aan de Afdeling advisering van de Raad van State geschiedde een kleine week later, op dinsdag 5 januari 2021. Een verschil met het onderhavige voortduringswetsvoorstel is evenwel dat de Afdeling advisering over het andere wetsvoorstel net iets sneller advies uitbracht (op woensdag 6 januari) en dat de toezending van het nader rapport aan de Koning en de indiening bij de Tweede Kamer nog diezelfde dag konden plaatsvinden, terwijl dit laatste bij het voortduringswetsvoorstel een dag extra in beslag nam. Gelet op het voorgaande kan niet worden gesteld dat de regering voor het onderhavige voortduringswetsvoorstel beduidend langer de tijd heeft genomen dan voor het wetsvoorstel over de negatieve testuitslag bij inreizen.

12.

De leden van de SGP-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot het voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wbbbg op 26 januari jl. bij de Afdeling ter advies werd aangeboden. Deze leden lezen dat de thans ingevoerde avondklok voor het eerst als optie aan de orde kwam op dinsdag 12 januari jl. tijdens de persconferentie van de Minister-President en dat het RIVM en OMT op respectievelijk 15 en 19 januari een advies hierover hebben uitgebracht. Deze leden constateren dat de invoering van de

⁴ Kamerstukken II 1992/93, 23 791, nr. 3, p. 3 (memorie van toelichting Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden); Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 5, p. 14 (nota n.a.v. verslag TK Coördinatiewet uitzonderingstoestanden).

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 4.

avondklok een spoedeisend karakter kent. Zij vragen de regering waarom zolang is gewacht met het ter advies aanbieden bij de Raad van State?

Op woensdag 20 januari, via een persconferentie van de Minister-President en een direct daarop volgende brief aan de Tweede Kamer, heeft het kabinet het voornemen aangekondigd tot invoering van een avondklok. In deze brief is vermeld dat bij voldoende steun in de Tweede Kamer het kabinet hierover, na een Kamerdebat op donderdag 21 januari, het definitieve besluit zou nemen. Na dit Kamerdebat is dit definitieve besluit genomen op vrijdag 22 januari, via de vaststelling van het koninklijk besluit tot inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg en de vaststelling door de Minister van Justitie en Veiligheid van de Trla. Zoals vermeld in het antwoord op vraag 11 zijn onmiddellijk daarna de werkzaamheden voor het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel en memorie van toelichting ter hand genomen, waarna deze stukken op dinsdag 26 januari met een verzoek om spoedadvies aan de Afdeling advisering konden worden toegezonden.

Uit het voorgaande blijkt dat er niet lang is gewacht met het voorleggen van het wetsvoorstel aan de Afdeling advisering, maar dat dit juist met gezwinde spoed heeft plaatsgevonden binnen de grenzen die de zorgvuldigheid vergde. De dagen vóór 22 januari zijn ten volle benut voor het opstellen van de Trla en het koninklijk besluit tot inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg, (de voorbereiding van) het Kamerdebat op 21 januari en uiteraard alle organisatorische en praktische voorbereidingen die voor de instelling van de avondklok per 23 januari moesten worden getroffen. Voorts geldt dat de werkzaamheden tot het opstellen van het voortduringswetsvoorstel en de memorie van toelichting pas daadwerkelijk ter hand konden worden genomen nadat de onderliggende argumentatie, met name de onderbouwing van het OMT, bekend waren.

13.

Voornoemde leden vinden het beroep van de regering op de beperkte wetgevingscapaciteit en andere prioriteiten niet houdbaar gelet op de indringende aard van de maatregel. Deze leden wijzen erop dat dit type maatregel ook in andere landen al veel eerder in gebruik is. De regering had volgens deze leden al lang een concept van een wetsvoorstel gereed kunnen maken om indien nodig snel te kunnen handelen. Kan de regering toelichten waarom dergelijke overwegingen en keuzes niet zijn gemaakt?

Een wetsvoorstel vergt niet slechts het opstellen van een wettekst, maar ook van een memorie van toelichting. Verder is bij dit wetsvoorstel geen sprake van een standaardtekst, hetgeen ook blijkt uit het feit dat na de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State nog wijzigingen zijn aangebracht in de tekst. Reeds door deze omstandigheden is na het vaststellen van het koninklijk besluit enige tijd nodig voor het opstellen van een wetsvoorstel.

Voor zover deze vraag niet zozeer gericht is op dit voortduringswetsvoorstel als zodanig, maar meer algemeen op de keuze om geen specifiek wetsvoorstel in te dienen om een avondklok mogelijk te maken, en in plaats daarvan deze maatregel te baseren op de Wbbbg merk ik het volgende op.

De Wbbbg vormt, als onderdeel van het objectief staatsnoodrecht zoals dat door de wetgever is vastgesteld voor Nederland, «gewoon» recht voor buitengewone situaties. De voorwaarden voor toepasbaarheid en de daarbij in acht te nemen bijzondere procedures zijn in deze wetgeving zelf neergelegd. Het objectieve staatsnoodrecht is het resultaat van gewone

en ordentelijke wetgevingstrajecten waarin de inzet van verregaande middelen in buitengewone situaties het onderwerp van de beraadslagingen heeft gevormd. In de wetgeving die hieruit is voortgekomen is het resultaat neergeslagen van de afweging tussen enerzijds de noodzaak tot slagvaardig bestuurlijk optreden in buitengewone situaties, en anderzijds de mogelijkheid tot democratische controle op de inzet van die middelen.

Het staatsnoodrecht onderscheidt zich daarmee van met spoed tot stand gebrachte wetgeving in reactie op een acuut probleem. Staatsnoodrecht vormt als het ware een instrument in de gereedschapskist van het bestuur, en niet zoals het geval is bij ad-hoc-spoedwetgeving, een noodoplossing uit het EHBO-kastje die bij voorkeur vermeden dient te worden.

Ik ben daarom niet de mening toegedaan dat het ten algemene te prefereren zou zijn om zo mogelijk over te gaan tot ad-hoc-wetgeving in reactie op een specifieke buitengewone toestand, wanneer reeds een bestaande staatsnoodrechtelijke voorziening een basis kan bieden voor de wenselijk geachte maatregelen.

Dat zou niet alleen beslag leggen op de beperkte wetgevingscapaciteit bij de departementen zelf, maar ook de andere betrokkenen, dus naast de Tweede Kamer ook de Eerste Kamer en de Raad van State, zouden bereid en in staat moeten zijn geweest om binnen deze termijn hun bijdrage aan het wetgevingstraject te leveren. Het feit dat we in het recente verleden onder hoge tijdsdruk wetgeving in recordtempo tot stand hebben weten te brengen vormt geen garantie dat dat in elk volgend geval mogelijk zal zijn. In het Nederlandse staatsrecht heeft de regering immers geen formele mogelijkheid om besluitvorming over wetsvoorstellen binnen een bepaalde termijn af te dwingen. Ik ben ervan overtuigd dat indien niet gekozen zou zijn voor de inwerkingstelling van de Wbbbg ten behoeve van de instelling van een avondklok, deze laatste maatregel zeker niet had kunnen ingaan op de datum die nu gerealiseerd is.

Bovendien wijs ik er op dat dergelijke spoedtrajecten ten koste gaan van andere wetgevingstrajecten die eveneens noodzakelijk zijn maar niet dezelfde urgentie hebben. Onder deze omstandigheden zou de keuze voor ad-hoc-spoedwetgeving in plaats van inzet van de Wbbbg in mijn ogen een vermijdbare en daardoor onevenredige belasting van de actoren in het wetgevingsproces hebben gevormd.

14.

De aan het woord zijnde leden lezen dat de regering de rol van de Afdeling in de advisering over dit voorstel slechts bestempelt als het vinden van politiek draagvlak voor dit voorstel, maar niet zelf de bron daarvan kan zijn. Dat kan slechts bij de Staten-Generaal gevonden worden. Deze leden constateren dat het hier inderdaad gaat om de politieke afweging, maar daarbij kan het advies van de Raad van State een belangrijke rol spelen. Deze leden vragen de regering of zij kan aangeven waarom niet is gekozen het advies van de Afdeling op te vragen alvorens het debat in de Kamer te voeren en de leden van deze Kamer op de hoogte te brengen van de juridische overwegingen van de Afdeling.

Het vragen van een advies aan de Afdeling advisering over het voornemen tot invoering van de avondklok, voordat daarover een Kamerdebat zou plaatsvinden, is niet overwogen. Dit zou niet alleen tot onwenselijke vertraging hebben geleid (zoals beschreven in het antwoord op vraag 12 volgde het Kamerdebat reeds de dag na de aankondiging van het voornemen), maar zou de Afdeling ook in een staatsrechtelijk merkwaardige positie hebben gebracht, gelet op de in de Wbbbg

opgenomen procedure om onverwijld na de inwerkingstelling van bepalingen van de Wbbbg een voortduringswetsvoorstel in procedure te brengen waarover de Afdeling advisering dan volgens haar grondwettelijk verankerde rol advies moet uitbrengen. Uit onderdeel 2 van het advies van de Afdeling over het onderhavige wetsvoorstel, waarin de Afdeling ingaat op de gevolgde procedure, meen ik te mogen afleiden dat de Afdeling zelf ook sterk hecht aan deze uit de systematiek van de Wbbbg voortvloeiende volgorde.

2. Strekking van het wetsvoorstel

15.

De leden van de VVD-fractie constateren met de regering dat op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wbbbg het noodzakelijk is dat de regering een voortduringswetsvoorstel indient om de avondklok op grond van de Wbbbg te laten voortduren. Deze leden betreuren dat het effect van andere maatregelen die zijn ingezet het virus te bestrijden onvoldoende zijn gebleken en dat het door de komst van nieuwe varianten van het virus het noodzakelijk bleek een tijdelijke avondklok in te stellen. Voornoemde leden constateren dat in de systematiek van de Wbbbg parlementaire betrokkenheid weliswaar achteraf plaatsvindt, maar dat de systematiek ook niet uitsluit dat de regering vooraf de Kamer betreft bij het voornemen tot het instellen van maatregelen op grond van de Wbbbg. Deelt de regering deze constatering?

De regering deelt deze constatering, zoals ook is verwoord in onderdeel 2 van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

16.

Deze leden lezen dat de Afdeling adviseerde dat een wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) wellicht meer in de rede had gelegen. Deze leden zien met de regering dat met de Wbbbg reeds een wettelijke basis bestaat om de tijdelijke avondklok in te voeren en begrijpen dat een spoedwetswijziging van de Twm meer tijd in beslag zou hebben genomen. Deelt de regering wel de opvatting van deze leden dat in deze tijden de wet- en regelgeving die nodig is om het virus te bestrijden zo wendbaar mogelijk zou moeten zijn?

Zoals in het antwoord op vraag 13 is aangegeven is het inderdaad mijn overtuiging dat een spoedwetswijziging meer tijd in beslag zou hebben genomen om de afkondiging van de avondklok te kunnen realiseren, of op zijn minst een onredelijke en onnodige druk op alle actoren zou hebben geplaatst die voorkomen kon worden door de keuze voor de Wbbbg als wettelijke basis.

Ook deel ik de opvatting dat wetgeving voldoende wendbaar moet zijn om daadkrachtig te kunnen optreden tegen het virus, zij het dat daarbij ook oog moet bestaan voor het belang van een adequate parlementaire controlelemogelijkheid.

17.

Is de regering voornemens eventuele nieuwe aanvullende maatregelen waar mogelijk eerst te baseren op de Twm? De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat bij de verplichte PCR-test bij het luchtvervoer in eerste instantie is gekozen voor een oude wettelijke grondslag (artikel 53 en 54 Wpg) en niet voor de wettelijke grondslag uit de Twm (artikel 58p Wpg).

Daar waar voor maatregelen een basis in bestaande wetgeving valt aan te wijzen is het naar mijn mening in beginsel te prefereren die bestaande

basis te gebruiken. Dit is in dit geval ook gebeurd bij de keuze voor de Wbbbg als basis voor de avondklok, en ook bij de keuze voor de artikelen 53 en 54 Wpg als grondslag voor de verplichte PCR-test voor inreizenden. Eerst nadat de kortgedingrechter een negatief oordeel uitsprak over de deugdelijkheid van die basis is voorzien in aanvullende regelgeving in de vorm van artikel 58p Wpg.

18.

In reactie op het buiten werking stellen van de algemene maatregel van bestuur (AMvB) uit 1953 merken deze leden het volgende op. Deze leden zijn van mening dat het goed is dat de regering in spoedgevallen bepaalde spoedmaatregelen kan treffen, in het onderhavige geval op grond van het eerste en derde lid van artikel 8 Wbbbg. Deze leden zijn van mening dat wanneer de regering gebruik maakt van zijn bevoegdheid af te wijken van wetten, of zoals in het onderhavige geval een AMvB buiten werking stelt, het wenselijk is dat in deze gevallen wettelijk is voorzien in een vorm van een nahangbepaling. Deelt de regering dat het in algemene zin wenselijk is dat wanneer Ministers gebruik maken van hun bevoegdheden AMvB's buiten werking te stellen, de Kamer dit achteraf zou moeten kunnen goed- of afkeuren? Zo ja, is de regering bereid dit punt te betrekken bij de herziening van de voorgenomen modernisering van het staatsnoodrecht?

Idealiter is het niet nodig een amvb buiten werking te stellen. Indien dit toch gebeurd is, zoals in casu, bieden de gebruikelijke parlementaire middelen een adequate mogelijkheid om een oordeel te vormen over deze handelwijze. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren, zoals blijkt uit de vragen van deze en andere leden, bij gelegenheid van het totstandbrengen van een voortduringswet. De vraag of het in algemene zin wenselijk is dit oordeel via een nahangbepaling tot uitdrukking te laten komen, zal worden behandeld bij de voorgenomen modernisering van het staatsnoodrecht.

19.

In reactie op het advies van de Afdeling stelt de regering dat het in de rede ligt de AMvB uit 1953 te herzien en onderdeel te laten zijn van de brede aanpak van de voorgenomen modernisering van het staatsnoodrecht. Op welke termijn kan de regering de Kamer informeren over de voortgang van de herziening van het staatsnoodrecht?

Er was brede steun voor de motie- Van Dam c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 42), waarin de regering werd verzocht voor de zomer van 2021 de Kamer een evaluatie van het huidige staatsnoodrecht aan te bieden, inclusief een beleidsreactie die strekt tot het up-to-date brengen van ons staatsnoodrecht. Voor een demissionair kabinet is het lastig uitspraken te doen over de periode na de verkiezingen. Maar verwacht mag worden dat de in de motie genoemde periode ook voor een volgend kabinet richtinggevend zal zijn.

20.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in het najaar van 2020 al snel bleek dat het instellen van een regionale avondklok niet nodig was. Stel dat op enig moment de regering het wenselijk acht een vorm van een regionale avondklok in te stellen, komt die dan tot stand in de vorm van een wijziging van de tijdelijke regeling of vergt dat volgens de regering een nieuwe wetswijziging? Graag ontvangen voornoemde leden een reactie van de regering hierop.

Als zou worden besloten tot het instellen van een regionale avondklok, ligt het niet in de rede om de huidige regeling, de Trla, daarop aan te passen, nu die blijkens het opschrift is gericht op het instellen van een landelijke

avondklok. Er zal in dat overigens thans hypothetische geval dus worden gekozen voor een nieuwe, op de alsdan actuele situatie toegespitste regeling. Zolang de bevoegdheid van artikel 8 Wbbbg niet buiten werking is gesteld, is de Minister van Justitie en Veiligheid daartoe bevoegd. Als die bevoegdheid inmiddels buiten werking is gesteld, vereist dit een nieuw koninklijk besluit als bedoeld in artikel 1, eerste lid, Wbbbg. Een wetswijziging is niet aan de orde.

21.

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij verwerping van onderhavig wetsvoorstel door een van de Kamers der Staten-Generaal de regering verplicht is over te gaan tot het bij koninklijk besluit buiten werking stellen van artikel 8, eerste en derde lid, van die wet. Omdat met de buitenwerkingstelling de wettelijke basis van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok komt te ontvallen, zal het gevolg daarvan ook zijn dat de regeling op dat moment ophoudt te gelden. Deze leden constateren dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok tot 10 februari loopt. Indien onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen in de Staten-Generaal, blijft het koninklijk besluit ter inwerkingstelling van artikel 8 eerste en derde lid, na 10 februari gewoon gelden. Deze leden constateren voorts dat de regering in het oorspronkelijke wetsvoorstel wél een einddatum voor onderhavig wetsvoorstel verwerkt had in de wet, echter is na advies van de Afdeling dit uit het wetsvoorstel gehaald. Artikel 1, vierde lid, Wbbbg verplicht de regering immers bij koninklijk besluit de in werking gestelde bepalingen buiten werking te stellen, zodra de omstandigheden dit naar het oordeel van de regering toelaten. Voornoemde leden vragen de regering welke mogelijkheden de Staten-Generaal heeft indien zij van oordeel is dat de omstandigheden het toelaten om artikel 8 eerste en derde lid niet langer inwerking te stellen, maar de regering dit oordeel (nog) niet is toegedaan. Zou een initiatiefwet vanuit een van de leden van de Kamer, onderhavig wetsvoorstel buitenwerking kunnen stellen? Zou dat de regering tevens verplichten het koninklijk besluit van de in werking gestelde bepalingen in te trekken?

Bij brief van 8 februari 2020⁶ is aan de Tweede Kamer bericht dat de avondklokmaatregel parallel met de huidige lockdown, zal doorlopen tot 3 maart 2021 04.30 uur, met dien verstande dat deze maatregel op 23 februari apart zal worden heroverwogen en indien mogelijk eerder dan 3 maart wordt stopgezet. Het eerste en derde lid van artikel 8 Wbbbg zullen dus nog niet op 10 februari buiten werking worden gesteld. Indien de Staten-Generaal bij de behandeling van dit wetsvoorstel tot het oordeel komen dat de omstandigheden het niet (langer) toelaten dat het eerste en derde lid van artikel 8 Wbbbg in werking zijn, kunnen zij dit wetsvoorstel verwerpen. Artikel 1, derde lid, Wbbbg verplicht de regering er vervolgens toe artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg onverwijld buiten werking te stellen. De grondslag voor de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om het vertoeven in de openlucht te beperken, komt daarmee te vervallen. Los hiervan kunnen de Staten-Generaal zowel voor als na de behandeling van dit wetsvoorstel alle normale parlementaire middelen hanteren om op het handelen van de regering in dezen toe te zien. Hiertoe behoort ook het recht van initiatief van de Tweede Kamer, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis.⁷

22.

De aan het woord zijnde leden constateren dat uit artikel 3 van de Wbbbg volgt dat de bevoegdheden die deze wet aan organen van het burgerlijk gezag toekent, slechts worden uitgeoefend voor zover dit met het oog op

⁶ Kenmerk 1824299-218150-PDC19; TK-nr. 2021Z02613.

⁷ Zie Kamerstukken II 1987/88, 20 028, nr. 4, p. 18.

de handhaving van de openbare orde en veiligheid naar het oordeel van die organen geboden is. Deze leden vragen de regering duidelijk te maken dat de pandemie en de risico's voor de volksgezondheid die daaruit voortvloeien vallen onder reikwijdte van «de handhaving van de openbare orde» zoals dat volgt uit artikel 3 Wbbbg, zeker nu de Wet Publieke Gezondheid de laatste tijd specifiek op het punt van de bestrijding van de coronapandemie aanzienlijk is uitgebreid, soms ook op zeer korte termijn.

De betekenis van artikel 3 Wbbbg wordt ook aan de orde gesteld in vraag 28 van de leden van de CDA-fractie, en in vraag 51 van de leden van de SGP-fractie. Artikel 3 Wbbbg bepaalt dat de bevoegdheid van onder meer artikel 8 Wbbbg, het artikel op basis waarvan de Trla tot stand is gebracht, slechts wordt uitgeoefend voor zover dit met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid nodig wordt geoordeeld. Het begrip of begrippenpaar openbare orde en veiligheid heeft niet een nauw omschreven inhoud. Oorspronkelijk stond er in het wetsvoorstel «openbare orde, rust en veiligheid». De bedreiging voor de openbare orde en veiligheid kent tegenwoordig een veelheid aan verschijningsvormen. In de literatuur en in de rechtspraak is de inhoud van het begrip gewijzigd. Onder «openbare orde» wordt ook wel verstaan «het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse», of «de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden». Onmiskenbaar is er momenteel sprake van buitengewone omstandigheden. De epidemie verstoort het normale maatschappelijk leven en bedreigt het leven en de gezondheid van vele burgers in ernstige mate. Het is een legitiem doel van de overheid de volksgezondheid en de veiligheid van de bevolking zoveel als mogelijk te beschermen. In het begin van de epidemie hebben de voorzitters van veiligheidsregio's in verband met de epidemiebestrijding gebruikgemaakt van noodverordeningen, waarvan de toepassing ook is gebonden aan «handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar». Bij de totstandbrenging van de Wbbbg heeft de wetgever de verhouding onder ogen gezien tot de noodbevels- en -verordeningbevoegdheid; burgemeesters zijn bevoegd het vertoeven in de openlucht te beperken met die bevoegdheid, en de Minister via de Wbbbg (Kamerstukken II 1993/94, 23 789, nr. 3, p. 4–5). De noodverordeningen zijn vervangen door de Twm. In die wet is evenwel niet voorzien in een noodbevoegdheid zoals de Wbbbg bevat. En in de gegeven omstandigheden is juist aan een dergelijke bevoegdheid behoefte. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierbij in haar advies over de Voortduringswet geen vraagtekens geplaatst.

23.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de systematiek van het in werking stellen van artikel 8 van de Wbbbg vraagt om goedkeuring van de Staten-Generaal nadat het artikel van kracht is geworden door middel van een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel wordt dan volgens artikel 1, tweede lid, Wbbbg onverwijld aan de Kamer gezonden. Kan de regering toelichten wat zij verstaat onder «onverwijld»?

Zie het antwoord op de vragen 11 en 12.

24.

Deze leden willen de regering in dit kader wijzen op het feit dat dit voorstel tien dagen nadat de avondklok in werking trad naar de Kamer is gezonden. Kan de regering toelichten of deze gang van zaken onder het onverwijld toezenden van documenten aan de Kamer valt?

Zie het antwoord op de vragen 11 en 12.

25.

Voorname leden merken op dat is gekozen voor de Wbbbg terwijl aanpassing van de Twm ook voor de hand had gelegen. Hoewel nu onverwijld een wet naar de Kamer is gestuurd had aanpassing van de Twm door middel van spoedwetgeving wellicht net zo snel gekund. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 13. Zoals ik daarbij aangaf ben ik er van overtuigd dat bij de keuze voor aanpassing van de Twm de invoering van de avondklok niet op dezelfde termijn mogelijk zou zijn geweest.

26.

De aan het woord zijnde leden lezen dat op advies van de Afdeling de einddatum uit de wettekst van het voorstel is gehaald. Deze leden vragen de regering op welke wijze nu precies de avondklok verlengd moet worden indien dat nodig is. Wordt dan weer een wetwijziging onverwijld naar de Kamer gestuurd? Wordt de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 gewijzigd? Heeft de regering nog een andere mogelijkheid voor ogen waarmee de avondklok verlengd zou kunnen worden? Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering wat precies de mogelijkheden zijn en voor welke mogelijkheid de regering zou kiezen, mocht het nodig zijn.

Een verlenging van de avondklok krijgt juridisch gezien haarbeslag via een wijziging van de vervaldatum in de Trla. Dit vergt geen nieuw koninklijk besluit tot inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg en dus evenmin de indiening van een nieuw voortduringswetsvoorstel.

Een theoretische mogelijkheid zou zijn de totstandbrenging van een spoedwetsvoorstel met een zelfstandige regeling van de avondklokmaatregel. Hiervoor is (en wordt) niet gekozen om de redenen die zijn vermeld in onderdeel 2 van het nader rapport en in het antwoord op vraag 13.

27.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren, net als de Raad van State, dat de regering bewust geen wettelijke grondslag voor een avondklok heeft vastgelegd in de Twm, maar kiest voor het gebruik van de inzet van de Wbbbg. Kan de regering deze keuze toelichten.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 13.

28.

Kan de regering hierbij ook ingaan op het feit dat de Wbbbg met name bedoeld is om de openbare orde te waarborgen en niet is ingesteld met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, terwijl de Twm dat wel is.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 22.

29.

De leden van de SP-fractie willen weten of de nu voorliggende wet wel gebruikt kan worden om de beëindiging van de avondklok per 10 februari 2021 om 04.30 uur te stuiten. Zo nee, waarom is dan zo lang gewacht met het toezenden van dit wetsvoorstel? Deze leden wijzen er op dat in het verkennend debat met de Kamer over de avondklok de Minister van Justitie en Veiligheid de Kamer toezegde dat het onverwijld toezenden van het wetsvoorstel slechts een kwestie van dagen zou zijn.

Indien de Tweede of Eerste Kamer het onderhavige wetsvoorstel verwerpt, verplicht dit de regering ertoe om artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg onverwijld buiten werking te stellen, waarmee de grondslag vervalt aan de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om het vertoeven in de openlucht te beperken. Voor een uiteenzetting over de termijn waarbinnen dit wetsvoorstel is ingediend, verwijs ik deze leden naar het antwoord op de vragen 11 en 12.

30.

Voorts vragen deze leden waarom er niet voor is gekozen de Twm te gebruiken als wettelijke grondslag voor de avondklok. Is dit gebeurd op inhoudelijke gronden of is alleen de tijdsdruk doorslaggevend geweest? Als tijdsdruk het belangrijkste motief was, waarom is dan niet eerder een wetgevingsproces in werking gezet zodat beide Kamers en de Raad van State, vooraf via een ordentelijk wetgevingsproces betrokken werden bij vergaande inperking van grondrechten zoals bij de avondklok het geval is. Acht de regering de nu gebruikte juridische noodgreep via de Wbbbg passend binnen een zorgvuldig democratisch proces van het steeds verder ingrijpen in grondrechten?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 13. Zoals daarin reeds uiteengezet deel ik niet de kwalificatie dat hier sprake was van een juridische noodgreep. De Wbbbg vormt, net als iedere andere volgens het in de Grondwet beschreven proces tot stand gekomen wet, een democratisch gelegitimeerde basis voor het daarop gebaseerde handelen van de uitvoerende macht.

31.

Voornoemde leden wijzen er in dit verband op dat bijvoorbeeld ook het invoeren van de verplichte PCR-test voor inreizenden niet via de Twm werd geregeld. Dit maakte na een uitspraak in voorlopige voorziening noodwetgeving in beide Kamers noodzakelijk hetgeen voorkomen had kunnen worden. Waarom kiest de regering niet voor een duidelijke juridische lijn via de Twm, deze wet is immers bedoeld om een ordentelijk wetgevingsproces voor beide Kamers te borgen bij inperking van grondrechten in de bestrijding van de covid-19 pandemie?

De Twm is bedoeld om specifieke maatregelen ter bestrijding van het virus mogelijk te maken die niet reeds mogelijk waren op grond van bestaande wetgeving. De uitspraak in kort geding van 31 december 2020 had de strekking dat de gekozen wettelijke basis juridisch ontoereikend was voor de betreffende maatregel.⁸ Dat oordeel was gebaseerd op een appreciatie van de inhoud van de bestreden aanwijzing in relatie tot de wettelijke basis daarvan, niet op overwegingen met betrekking tot de wetssystematiek, het totstandkomingsproces van die wettelijke basis of de parlementaire betrokkenheid daarbij.

32.

Wanneer zal de verlenging van de Twm worden voorgehangen, nu reeds duidelijk is dat met de verlengde lockdown tot 2 maart een verlenging aan de orde is? Zal dit op korte termijn gebeuren zodat hierover nog voor de verlenging een debat kan worden gevoerd?

Het ontwerp van het koninklijk besluit tot verlenging van de Twm is op 9 februari voorgehangen bij de Tweede en de Eerste Kamer.⁹

⁸ Rb Den Haag 31/12/2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13643.

⁹ Brief van de Minister van VWS van 9 februari 2021, kenmerk 1816992-217427-WJZ; TK-nr. 2021Z02676.

33.

Wat is de reactie van de regering op de brief van de Eerste Kamer aan de Minister van Justitie en Veiligheid van 1 februari 2021 (Kenmerk: 167290.165u) waarin de Eerste Kamer haar ongenoegen uit over het niet betrokken worden bij een ingrijpende inperking van grondrechten zoals bij de avondklok het geval is. Hoe past dit binnen een zorgvuldig democratisch proces en wat gaat de regering doen om te zorgen dat de Eerste Kamer vooraf wordt betrokken?

In de brief van 1 februari 2021 hebben de leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning van de Eerste Kamer zich naar aanleiding van het koninklijk besluit van 22 januari 2021 en de Trla op het standpunt gesteld dat – gelet op de ernst en urgentie van de maatregelen – het gepast zou zijn geweest, en zal zijn, dat de regering de Eerste Kamer over dergelijke besluiten informeert, ook als daartoe geen wettelijke verplichting bestaat. Ik deel die mening en betreur dat dit niet is gebeurd. Ik zal een afschrift van het koninklijk besluit en van de regeling, evenals van de wijziging daarvan, onverwijld aan de Eerste Kamer toezenden.

34.

De leden van de PvdD-fractie zijn het met de regering eens dat de bestrijding van het coronavirus een wezenlijk doel is. Zij erkennen ook dat daarvoor maatregelen nodig zijn. Maar aan het instellen van zulke maatregelen zijn voor deze leden een paar duidelijke voorwaarden verbonden. Op die voorwaarden proportioneel en rechtmatig, zullen zij hieronder ingaan. Op een aantal punten hebben zij verduidelijkende vragen maar naar de mening van deze leden schiet de regering ook op een aantal punten tekort. Deze leden steunen daarom niet de ingestelde avondklok. Naar de mening van voornoemde leden moet allereerst gewogen worden of de maatregelen proportioneel zijn. Zij vragen zich af of de avondklok en de daarmee gepaarde sociale schade wel opweegt tegen de mogelijke gezondheidswinst van zo'n avondklok. Deze leden maken zich op dit punt zorgen om het bredere mentale welzijn in de maatschappij. Een groot deel van de bevolking heeft al geruime tijd te maken met ingrijpende beperkingen. Een nog ingrijpendere vrijheidsbeperking, zoals een avondklok, raakt het mentale welzijn nog verder. Dat veroorzaakt ook schade aan de brede volksgezondheid. Deze leden vragen de regering daarom naar de afweging die gemaakt is voordat de avondklok werd ingesteld. Hoe is het positieve effect van de avondklok op de volksgezondheid gewogen tegenover de schade die het kan veroorzaken? Welke aspecten zijn daarbij meegewogen? Op welke wijze is hierover advies gevraagd? Deze leden denken dat het bredere welzijnsaspect te weinig aandacht en gewicht heeft gehad en willen daarom graag inzicht in de door de regering vooraf gemaakte afweging. Waaruit bestond de brede maatschappelijke afweging? Waaruit bestaat die nu? Welke andere zaken, die daar niet onder vallen zijn toch meegenomen? Kan de regering de Kamer informeren over de brede maatschappelijke toets die afgelopen weekend, 6 en 7 februari jl., heeft plaatsgevonden? Kan de regering de Kamer, conform de toezegging van de Minister-President, gedaan in het debat op 4 februari jl., de bijbehorende stukken toezenden?

Met de brede maatschappelijke weging zijn de te voorziene effecten van de maatregelen op de volksgezondheid (inclusief mentaal welzijn), de economie, de maatschappij, het gedrag en de uitvoering en handhaving meegenomen. Hiertoe is gebruik gemaakt van input door onder andere de gedragsunit van het RIVM, het SCP, het NKC, de Nationale Politie, de veiligheidsregio's, de VNG en de relevante vakdepartementen. Ten aanzien van de aandacht voor het mentale welzijn is het SCP gevraagd om

aan te geven wat de effecten zijn van de maatregelen waaronder ook de avondklok.

De uitkomsten van deze toetsen neemt het kabinet mee in de besluitvorming, naast het OMT-advies over het epidemiologisch beeld en de druk op de zorg. Conform toezegging, zijn de uitkomsten van deze toetsen gepubliceerd en te vinden in de Catshuisstukken van 8 februari jl.¹⁰

35.

Dan hebben de aan het woord zijnde leden een aantal vragen over de rechtmatigheid. Vindt de regering dat zij het recht heeft om, in naam van de volksgezondheid, deze beperking van mensen te eisen zolang zij zelf nog altijd zo weinig doet om de brede volksgezondheid te verbeteren? In het belang van de gezondheid dwingt de regering op dit moment iedereen binnen te blijven voor een groot deel van de dag. Maar het belang van de volksgezondheid is voor de regering nooit aanleiding geweest om serieuze maatregelen te nemen tegen de bio-industrie die op allerlei wijzen een gevaar vormt voor de volksgezondheid, zoals luchtvervuiling, risico op zoönose, ontstaan van resistente bacteriën, klimaatverandering. Daarnaast heeft de regering nooit serieuze maatregelen genomen om de volksgezondheid te verbeteren door de ongezonde voedselomgeving aan te pakken. Fastfoodketens en voedselproducenten is nooit een stro breed in de weg gelegd. Sterker nog, gezonde producten als groente en fruit zijn door deze regering nog duurder gemaakt door de btw verder te verhogen. Het gegeven dat meer dan de helft van de Nederlanders inmiddels te zwaar is kan direct gelinkt worden aan het ontbreken van stevig regeringsbeleid. Ook de ongezonde leefomgeving, met nog altijd te hoge concentraties luchtvervuiling, is door de regering(en) nu en in het verleden nooit voldoende aangepakt. Het is stuitend te zien dat al meer dan een decennia niet voldaan wordt aan luchtkwaliteitsnormen voor fijnstof en stikstofdioxides. Dan gaat het daarbij ook nog eens om de politiek gestelde normen van de Europese Unie en niet, zoals zou moeten, de gezondheidsnormen van de WHO die gebaseerd zijn op gezondheidseffecten. Ondertussen probeert deze regering de luchtvaart, inclusief de luchtvervuiling die daardoor veroorzaakt wordt, verder te laten groeien. Dat nu blijkt dat corona mensen met longproblemen en overgewicht extra zwaar raakt, maakt het structurele gebrek aan (preventief) gezondheidsbeleid extra pijnlijk. Naar de mening van de leden van de PvdD-fractie heeft de regering geen recht zulke ingrijpende beperkingen als een avondklok van de burgers te vragen als zij zelf op zo veel vlakken nog altijd actief de gezondheid van de burgers beschadigt. Naar de mening van de leden van de PvdD-fractie heeft de regering geen recht zulke ingrijpende beperkingen als een avondklok van de burgers te vragen als zij zelf op zo veel vlakken nog altijd actief de gezondheid van de burgers beschadigt. Deze leden vragen de regering wanneer zij gaat stoppen met het actief schaden van de gezondheid van de Nederlandse bevolking. Wanneer daalt het besef in dat het verkiezen van economische belangen boven gezondheidsbelangen altijd een onverstandige keuze is? Allereerst omdat het in mensen tijdens hun leven gezondheidsschade veroorzaakt. Maar ook omdat de kosten die gemaakt moeten worden in de gezondheidszorg vervolgens niet opwegen tegen het in de economie verdiende geld.

De maatregelen zijn genomen met het oog op de openbare orde en veiligheid, bezien vanuit de drie pijlers van de bestrijding van de epidemie, in het kader van de bestrijding van het virus. Ik verwijs ook naar mijn antwoord op vraag 23. Gelet op de kwetsbare epidemiologische situatie en de risico's (onzekerheden) die varianten op het virus

¹⁰ Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/documenten/vergaderstukken/2021/02/08/catshuisstukken-8-februari-2021>.

meebrengen, raakt de epidemie, wanneer daar niet krachtig tegen wordt opgetreden, niet alleen de gezondheid van mensen die daarmee besmet worden. De piek in IC-opnames die zich daarmee zou kunnen verwezenlijken brengt immers de veiligheid van eenieder die van zorg afhankelijk is in ernstige mate in het geding. De versturende werking van een dergelijke situatie in het maatschappelijk leven is in het Verenigd Koninkrijk en Ierland zichtbaar geweest. De suggestie dat in deze situatie niet op deze wijze zou mogen of moeten worden opgetreden, vanwege het beleid op andere terreinen van milieu, klimaat, gezondheid in den brede en landbouw, deelt het kabinet dan ook niet.

36.

Tot slot hebben deze leden nog een aantal vragen over de technische keuzes die gemaakt zijn bij deze wet. Voordat zij daarop ingaan vragen zij de regering eerst waarom zoveel tijd zat tussen het aankondigen van de avondklok en het opstellen van de vereiste voortduringswet die nu voorligt. Op 12 januari jl. werd bij de persconferentie gesproken over een avondklok. De regeling werd ingesteld op 22 januari. Conform de Wbbbg moest hier «onverwijld» een formele wet over aan de Staten-Generaal gestuurd worden. De Kamer ontving deze pas op 3 februari jl. Is dat naar de mening van de regering «onverwijld» ofwel «onmiddellijk»? Was niet eerder al gewerkt aan de uitwerking van een mogelijke avondklok? Deze leden ontvangen graag een toereikende verklaring want naar de mening van deze leden heeft dit te lang geduurd.

Zie het antwoord op de vragen 11 en 12.

37.

Kan de regering aangeven waarom gekozen is voor de constructie via de Wbbbg? Aangezien op die manier twee Hoge Colleges van Staat, respectievelijk de Raad van State en de Eerste Kamer, tot op dit moment zijn omzeild. Deze leden vinden het niet passend dat de Eerste Kamer, als onderdeel van de volksvertegenwoordiging, door de regering is gepasseerd.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 13. Zoals daaruit blijkt deel ik niet de kwalificatie dat sprake is geweest van het «omzeilen» van de Raad van State of de Eerste Kamer.

Dat voorafgaand aan het besluit tot inwerkingstelling van de Wbbbg overleg met (enkel) de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden maakt dat niet anders. Daarbij wijs ik er ook op dat de Tweede Kamer zichzelf meer gewicht heeft toegekend bij de controle van het bestuurlijk handelen van de regering in het kader van de coronacrisis, blijkens de besluitvorming over het amendement van het lid Buitenweg c.s. en het subamendement van het lid Hijink daarop bij de totstandkoming van de Twm.¹¹

38.

Door te kiezen voor de Wbbbg, door de avondklok uit te werken in niet formele wetgeving en door de voorliggende Voortduringswet (die als achtervang werkt) zodanig te vertragen als nu gebeurd is heeft de regering effectief een aantal weken een verregaande rechtenbeperking opgelegd aan de gehele bevolking zonder daarbij beide Kamers om goedkeuring te vragen. Naar de mening van deze leden is dat in strijd met de opzet van de beperkingssystematiek uit de Grondwet en daarmee onrechtmatig. Zij vragen de regering daarop te reflecteren.

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21 35 526, nrs. 30 en 37.

Bij de keuze voor de inwerkingstelling van de Wbbbg is voldaan aan de voorwaarden en procedurevoorschriften die deze wet aan de inzet daarvan stelt. Zoals uiteengezet in het antwoord op de vragen 11 en 12, is geen sprake geweest van vertragen aan de zijde van de regering. De omstandigheid dat deze leden wellicht andere opvattingen huldigen over de juistheid van die criteria en procedurevoorschriften brengt niet mee dat de toepassing van deze wet daardoor als onrechtmatig bestempeld kan worden.

Verder wijs ik er op dat de specifieke procedurevoorschriften in de Wbbbg tot doel hebben om betrokkenheid van de Kamers bij de inwerkingstelling expliciet te verankeren. Dit doet echter op geen enkele wijze afbreuk aan de mogelijkheid van de Kamers om met het reguliere parlementaire instrumentarium controle en zeggenschap uit te oefenen over het handelen van de regering, zoals ook blijkt uit de bij vraag 21 aangehaalde wetsgeschiedenis ten aanzien van de standaardbepaling die voorziet in de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheidsbepalingen.

39.

Dan vragen deze leden de regering in bredere zin te reflecteren op de keuze voor de Wbbbg. Waarom is de AMvB in zijn geheel buitenwerking gesteld? Kan de regering bevestigen dat dit alleen kan gebeuren in spoedeisende situaties? Is naar de mening van de regering, gegeven het feit dat er vele dagen zaten tussen het aankondigen van de avondklok en het invoeren ervan, wel sprake geweest van de benodigde spoed? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Voor zover de vraag is gericht op de keuze voor toepassing van de Wbbbg verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 13. Met betrekking tot de vraag over de buitenwerkingstelling van de amvb verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 44. Dat er, zoals de leden van de fractie van de PvdD stellen «vele dagen zaten tussen het aankondigen van de avondklok en het invoeren ervan» betekent niet dat er voldoende tijd was voor een zorgvuldige aanpassing of vervanging van de amvb.

40.

Kan de regering aangeven op welke wijze de beide Kamers op dit moment kunnen besluiten de avondklok te laten vervallen? Klopt het dat dit, bij het aannemen van voorliggend wetsvoorstel, alleen zou kunnen met een initiatiefwet in de Tweede Kamer? Op welke andere manier heeft de Tweede Kamer en/of Eerste Kamer de mogelijkheid in te grijpen?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 21.

41.

Op welke wijze is de regering voornemens, mocht daartoe besloten worden, de wet te verlengen?

Verlenging van de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg zelf is niet aan de orde. Het karakter van de Voortduringswet is immers slechts dat de wetgever ermee instemt dat de inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg voortduurt. Een verlenging van de avondklok krijg juridisch haar beslag via een wijziging van de vervalbepaling in de Trla. Bij brief van 8 februari 2020 is aan de Tweede Kamer bericht dat de avondklokmaatregel parallel met de huidige lockdown, zal doorlopen tot 3 maart 2021 om 04.30 uur, met dien verstande dat deze maatregel op 23 februari

apart zal worden heroverwogen en indien mogelijk eerder dan 3 maart wordt stopgezet.¹²

3. Wetsvoorstel, verval van de Tijdelijke regeling avondklok covid-19 en buitenwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg

42.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in een gevorderd stadium van de pandemie gebruik maakt van het staatsnoodrecht. Deze leden lezen in het advies van de Afdeling en het nader rapport dat de regering een wijziging van de Twm niet meer in de rede vond liggen, dan toepassing van de Wbbbg, om de avondklok in te stellen. Deze leden hebben bedenkingen bij de argumentatie van de regering op dit punt. Noodrecht is naar zijn aard recht wat toegepast wordt op het moment dat het normale recht tekortschiet. Voornoemde leden vragen de regering duidelijk te maken waarom de Twm niet middels een spoedwet kon worden aangevuld met een bevoegdheid een avondklok, «een verbod om te vertoeven in de open lucht», in te voeren.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 13.

43.

Had in de tussentijd, als die procedure niet afgewacht kon worden, niet op grond van artikel 7 van de Twm door de voorzitters van de veiligheidsregio's op basis van een noodverordening de avondklok ingezet kunnen worden? Waarom is ervoor gekozen in een reeds later stadium van de pandemie (nu nog) gebruik te maken van het staatsnoodrecht? Was het naar het oordeel van de regering wenselijk geweest dit in een eerder stadium te doen?

Het gebruik van noodverordeningen door de voorzitters was in het begin van de epidemie gepast, maar noodverordeningen zijn naar hun aard geen instrument voor de langere termijn. Dit is ook naar voren gekomen uit het advies en de voorlichtingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State bij de totstandbrenging van de Twm en hierover is uitgebreid met uw Kamer van gedachten gewisseld. Naar het oordeel van kabinet was het dan ook niet wenselijk op het gebruik van noodverordening terug te vallen. Er is inderdaad pas in een later stadium van de pandemie gekozen voor het staatsnoodrecht, omdat tot de inzet daarvan niet lichtvaardig, en niet te vroeg, moet worden overgegaan. Naar het oordeel van kabinet noopte de situatie van dat moment (een hoog blijvend aantal besmettingen, in combinatie met de dreiging van nieuwe varianten) tot die inzet. De Wbbbg biedt een solide basis voor het instellen van een landelijke avondklok, en er is geen reden om, indien andere middelen niet beschikbaar zijn, van deze legitieme optie geen gebruik te maken. Ik verwijs op dit punt ook naar mijn antwoord op vraag 13.

44.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel ziet op de uitvoering van de wettelijke verplichting om, na vaststelling van een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van bepaalde artikelen van de Wbbbg, onverwijld een voorstel van wet aan de Kamer te zenden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepalingen. Deze leden constateren dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gekozen om de AMvB volledig buiten werking te stellen. Dit is alleen mogelijk in spoedeisende gevallen, waardoor op grond van artikel 8, derde lid, bij ministeriële regeling van die AMvB kan worden afgeweken

¹² Kenmerk 1824299–218150-PDC19; TK-nr. 2021Z02613.

of geheel buiten werking kan worden gesteld. Deze leden lezen dat in het najaar van 2020 al is gekeken naar de eventuele inzet van de regionale avondklok ter bestrijding van covid-19, maar dat dit uiteindelijk niet nodig bleek te zijn. Op dat moment was reeds bekend dat de bestaande AMvB uit 1953 sterk verouderd was. Dat ervoor is gekozen om de AMvB geheel buiten toepassing te laten en niet te wijzigen vinden deze leden uitermate bevreemdend. Zij vrezen dat op deze manier het democratisch proces te gemakkelijk omzeild wordt. Enkel in zeer spoedeisende gevallen kan de AMvB buiten toepassing worden gelaten. De aan het woord zijnde leden constateren dat tussen het najaar van 2020 en 22 januari jl. voldoende tijd was om de AMvB aan te passen aan de huidige omstandigheden. Op deze manier was er een duidelijk democratisch proces voorafgegaan aan de instelling van een eventuele avondklok. Deze leden vragen de regering of zij kan toelichten waarom in de tussenliggende periode van het instellen van een eventuele regionale avondklok en het instellen van de avondklok op 22 januari jl. de AMvB niet is gewijzigd, maar nu vanwege «een zeer spoedeisend geval» volledig buiten werking is gesteld. Kan de regering aangeven waarom de wettelijke «EHBO-trommel» van het staatsnoodrecht niet op orde was?

Dat het staatsnoodrecht niet bij de tijd is, was op zich bekend. Al eerder is het voornemen kenbaar gemaakt om het staatsnoodrecht te moderniseren,¹³ maar het is geen onderwerp dat hoog op de prioriteitenlijst heeft gestaan. Met de kennis van nu is dat te betreuren. De gelukkige omstandigheid dat er geen behoefte was om het staatsnoodrecht te gebruiken, is hiervan mede de oorzaak. De recente ontwikkelingen vormen een sterke impuls om de modernisering voortvarend ter hand te nemen. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 19 over de motie-Van Dam c.s.

Bij de bestrijding van de huidige epidemie is de inzet van het staatsnoodrecht gedurende lange tijd bewust en nadrukkelijk buiten beeld is gehouden. Het werken aan het actualiseren van de amvb was in dit licht bezien dan ook geen noodzakelijkheid. Gedurende een korte periode eind vorig jaar leek het onvermijdelijk om toch over te gaan tot het instellen van een avondklok, regionaal, en dus om het staatsnoodrecht te gebruiken. Al snel bleek dat een regionale avondklok niet nodig was, gelet op de ontwikkelingen in het gebied, in combinatie met de aarzeling over het inzetten van dit ingrijpende middel. Dus ook toen is de aanpassing of vervanging van de amvb niet ter hand genomen. Primair omdat de inzet van artikel 8 Wbbbg in het geheel niet meer nodig leek, maar ook omdat de beschikbare wetgevingscapaciteit ingezet moest worden voor andere covid-19-gerelateerde regelgeving. Toen toch nog tamelijk onverwacht bleek dat inzet van een (nu landelijke) avondklok onvermijdelijk was, was er sprake van spoed, in die zin dat het niet efficiënt was de inzet te richten op de amvb, die op veel punten aanpassing zou behoeven. Alle aandacht ging uit naar de regeling waarmee de instelling van de avondklok tot stand moet worden gebracht.

Indien nodig kan wet- en regelgeving met grote spoed tot stand worden gebracht, maar het verdient geen aanbeveling deze werkwijze als nieuwe standaard te hanteren, gelet op de hieraan verbonden nadelen. Een ordentelijk proces van aanpassing (of vervanging) van de amvb zou meer tijd kosten dan in die situatie verantwoord werd geacht. Nu artikel 8, derde lid, Wbbbg naar het oordeel van het kabinet ruimte liet voor buitenwerkingstelling van de gehele amvb, was dat in de gegeven situatie de beste oplossing.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.

Overigens is niet duidelijk op welk democratisch proces de leden van de SGP-fractie in hun vraagstelling doelen. Was de amvb er geweest, dan zou die nadere regels hebben bevat die richtinggevend waren geweest bij het toepassen van de bevoegdheid op grond van artikel 8 Wbbbg. Dat gegeven had geen betekenis gehad voor de rol van de Staten-Generaal.

45.

Voornoemde leden vragen een toelichting op het voortduren van de werking van de AMvB uit 1953. Welke uitgangspunten zijn juridisch leidend als het gaat om het voortduren van de rechtskracht bij het vervangen van wetgeving, zeker wanneer geconstateerd moet worden dat AMvB's sterk verouderd zijn?

De amvb uit 1953 is gebaseerd op de voorloper van de huidige Wbbbg. De amvb is stilzwijgend gecontinueerd onder de huidige Wbbbg. De amvb is daarmee nog steeds geldend recht. Ook de Raad van State volgt deze lijn. Het enkele feit dat de amvb sterk verouderd is, betekent niet dat zonder nader actie kan worden geconcludeerd dat deze geen werking meer heeft. Daarom is de amvb uitdrukkelijk buiten werking gesteld, met gebruikmaking van de mogelijkheid die artikel 8, derde lid, Wbbbg biedt. Voor het overige geldt dat deze amvb in het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht zeker tegen het licht zal worden gehouden.

46.

Deze leden constateren dat de AMvB uit 1953 enkele uitzonderingen op het verbod kent om in de openlucht te vertoeven. Een daarvan is een uitzondering voor de leden van beide Kamers voor zover zij in de open lucht moeten vertoeven in verband met de vergaderingen van de Kamers. De leden van de SGP-fractie constateren dat de huidige ministeriële regeling deze uitzondering niet kent. Zij constateren dat de Twm deze uitzondering wel kent. Kan de regering aangeven waarom in dit wetsvoorstel niet is voorzien in een uitzondering voor de leden van de Staten Generaal?

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat voor Kamerleden geen generieke uitzondering is opgenomen in de Trla, terwijl de amvb uit 1953 een dergelijke uitzondering wel kent. Ook in de Twm staan uitzonderingen voor de Staten-Generaal, overigens alleen voor het groepsvormingsverbod en de sluiting van publieke plaatsen. Kamerleden zijn daar dus niet generiek uitgezonderd. Er is qua gevolg een groot verschil tussen de uitzondering in de oude amvb en in de recente regeling. Het niet opnemen in de regeling heeft immers niet tot gevolg dat de werkzaamheden van Kamerleden, en hetzelfde geldt voor statenleden en raadsleden, geen doorgang kunnen vinden. Wie voor zijn werk noodzakelijk buiten moet zijn gedurende de avondklok, valt onder de in de ministeriële regeling gemaakte uitzondering voor «werk», waarbij als voorwaarde geldt dat men in het bezit is van de in de ministeriële regeling voorgescreven formulieren. Niet valt in te zien waarom Kamerleden op dit punt anders behandeld zouden moeten worden dan andere werkenden. Om dezelfde reden zijn in de Trla evenmin de in de amvb gemaakte uitzonderingen voor Ministers, Staatssecretarissen, de vice-president van de Raad van State, andere leden van de Hoge Colleges van Staat, commissarissen van de Koning, en de directeur van het Kabinet van de Koning overgenomen.

47.

Voornoemde leden constateren dat het wetsvoorstel niet voorziet in een uitzondering voor politieke activiteiten. Zij constateren dat dit in het kader van de verkiezingstijd noodzakelijk is om kiezers op de hoogte te stellen. Deze leden constateren eveneens dat in het huidige maatregelenpakket

sprake is van een uitzondering voor gasten van live-uitgezonden talkshows. Kan de regering aangeven waarom geen uitzondering wordt gemaakt voor live-uitzendingen van politieke partijen en/of live-uitgezonden debatten? Met de huidige gang van zaken kunnen enkel werknemers van de fractie aanschuiven met een werkgeversverklaring. Gasten en kandidaat-Kamerleden kunnen echter niet live aanschuiven. Is de regering van mening dat juist in deze verkiezingsperiode democratische activiteiten doorgang dienen te vinden?

Uitgangspunt bij de Trla is dat er weinig generieke uitzonderingen gelden. Democratische activiteiten van politieke partijen zijn zeker van groot belang, maar als daarvoor een generieke uitzondering was gemaakt, zou dat afbreuk doen aan het uitgangspunt dat er zo min mogelijk bewegingen plaatsvinden en zou dat een moeilijk te handhaven uitzondering zijn. Dat betekent dat gezocht moet worden naar creatieve oplossingen als blijkt dat activiteiten gehinderd worden door de effecten van de avondklok. Dat geldt voor meer activiteiten, die alle door de (potentiële) deelnemers van groot belang worden geacht. Te denken valt aan het verlaten van het live-concept voor de latere avond, het verplaatsen van live-concepten zodat mensen voor het ingaan van de avondklok weer binnen zijn of deelname langs digitale weg voor mensen die niet onder een uitzondering vallen. Opmerking verdient namelijk dat mensen die wegens noodzakelijke beroepsmatige werkzaamheden ter plekke aan een live-uitzending van een politieke partij deelnemen of die mogelijk maken, met de benodigde formulieren buiten mogen zijn.

Voor live uitgezonden debatten van omroepen geldt, net als bij live-tv-shows van omroepen, dat gasten indien noodzakelijk een uitnodiging moeten kunnen laten zien, hetgeen een goed handhaafbare situatie oplevert. Bovendien gaat het daarbij in totaal om een relatief beperkt aantal personen. Overigens is dat niet beperkt tot werknemers, zodat ook gasten en kandidaat-Kamerleden bij debatten en shows van omroepen aanwezig kunnen zijn.

Ik meen dat hierbij een juiste balans is gevonden tussen democratische politieke activiteiten in de media en het belang van de bestrijding van het virus.

48.

De leden van de SGP-fractie lezen dat dit wetsvoorstel niet betekent dat de avondklok voor onbepaalde tijd zal voortduren. De Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 zelf bevat immers een tijdstip van verval. Dit laat onverlet dat artikel 1, vierde lid, Wbbbg aan de regering de verplichting oplegt bij koninklijk besluit de in werking gestelde bepalingen van de Wbbg buiten werking te stellen, zodra de omstandigheden dit naar het oordeel van de regering toelaten. Deze leden constateren dat een horizonbepaling ontbreekt. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor een duidelijke tijdsbepaling zodat bij verlenging democratische controle kan plaatsvinden?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in dit wetsvoorstel geen eindtijdstip opgenomen (zie onderdeel 4 van het advies en het nader rapport). Gelet op het karakter van een wetsvoorstel als dit, ligt het daarin opnemen van een horizonbepaling namelijk minder voor de hand. Dit stemt overeen met de bedoeling die blijkens de wetsgeschiedenis ten grondslag ligt aan artikel 1 Wbbbg en gelijklopende bepalingen in andere wetten die separate inwerkingstelling van noodbevoegdheidsbepalingen mogelijk maken en verplichten tot het indienen van een zogeheten voortduringswet. Het karakter van de bij separate inwerkingstelling vereiste voortduringswet is daarin gekenschetst als een wet waarbij het niet gaat «om het tot stand brengen van

inhoudelijke wetgeving, maar om een beslissing in wetsvorm waarbij wordt ingestemd met de inwerkingstelling van reeds bestaande wetten».¹⁴

4. Regeldruk

49.

De leden van de SGP-fractie lezen dat op zichzelf geen gevolgen voortvloeien op het gebied van regeldruk. Zij constateren eveneens dat de domeinlijst voor buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) domein I openbare ruimte is aangepast om de avondklok te kunnen handhaven. De leden van de SGP-fractie constateren dat in het debat van 21 januari jl. de Minister van Justitie en Veiligheid aangaf dat er een rol ligt voor boa's, maar dat hij nog niet precies wist welke. Deze leden constateren dat met aanpassing van de domeinlijst de boa's bevoegd zijn de avondklok nationaal te handhaven, dus niet lokaal zoals de Minister tijdens het debat suggereerde. Voornoemde leden constateren dat in de achterliggende weken is gebleken dat het handhaven van de avondklok met veel geweld gepaard kan gaan. Deze leden constateren dat boa's onvoldoende zijn uitgerust om de avondklok te kunnen handhaven ingeval zich serieuze ongeregelheden voordoen. Deze leden constateren dat het onverantwoord is om onvoldoende uitgeruste boa's de straat op te sturen om de avondklok te handhaven als hun eigen veiligheid in gevaar kan komen. Is de regering van mening dat met het aanpassen van de domeinlijst boa's nationaal ingezet worden om de avondklok te handhaven en niet regionaal zoals de Minister van Justitie en Veiligheid in het debat van 21 januari jl. suggereerde? Is de regering voornemens de boa's voldoende uit te rusten zodat zij effectief kunnen handhaven?

De boa's werkzaam in domein I zijn met de aanpassing van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar op maandag 25 januari bevoegd gemaakt om te handhaven op de Trla. Hoewel aanpassing van domeinlijsten een landelijk karakter heeft, is het vervolgens aan gemeenten om te bezien of het passend is om boa's werkzaam in domein I daadwerkelijk in te zetten in de betreffende gemeente. Of de inzet passend is, is afhankelijk van bepaalde randvoorwaarden, zoals gevaarzetting en samenwerking met de politie. Sommige gemeenten zullen boa's niet inzetten na 21:00 uur, waar andere gemeenten oordeelden, in samenwerking met de lokale driehoek, dat inzet van boa's werkzaam in domein I, onder de genoemde randvoorwaarden, gepast is.

Onder bovengenoemde randvoorwaarden zijn boa's voldoende uitgerust om de taken als handhaver van de coronamaatregelen effectief uit te voeren. In de praktijk maken boa's en de politie goede operationele afspraken over eventueel gezamenlijke inzet en backup-verlening door de politie aan boa's indien de situatie daar om vraagt, wat betreft handhaving na 21:00 uur.

5. Consultatie en advies

50.

De leden van de GroenLinks-fractie betreuren het zeer dat er geen consultatie is geweest. Waarom was het onmogelijk om, desnoods telefonisch, bijvoorbeeld vertegenwoordigers van handhavers te vragen naar hun ervaringen en hun verwachtingen over een eventuele voortzetting van de tijdelijke avondklok?

¹⁴ Zie Kamerstukken II 1994/95, 23 791, nr. 6, p. 2; idem eerder Kamerstukken II 1987/88, 20 028, nr. 4, p. 12.

Het onderhavige voorstel voor de voortduringswet heeft het karakter van de bekrachtiging van de inwerkingstelling van de bevoegdheid van artikel 8 eerste en derde lid, van de Wbbbg en is niet als zodanig de verlenging van de toepassing van die bevoegdheid door het instellen van een avondklok. Over zowel de instelling als de verlenging heeft wel degelijk consultatie plaats gevonden. Er is gesproken met de politie en ook met de voorzitters van de veiligheidsregio's in het Veiligheidsberaad. Zij hebben aangegeven dat zij de avondklok uitvoerbaar en handhaafbaar vinden.

6. Overig

51.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de geschiktheid van de Wbbbg ten behoeve van het instellen van een avondklok en het verlengen hiervan. Welke aanknopingspunten ziet de regering in de wetsgeschiedenis om te constateren dat het begrip ruimer dan de klassieke openbare orde opgevat moet worden?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 22.

52.

Is het wetssystematisch logisch om de Wbbbg te gebruiken als er een Wet publieke gezondheid en een tijdelijke wet is?

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 13 en 22.

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