

09-11-2020 ACC

Tijdelijke regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van xx november 2020, nr. xxxxxxxx, tot instelling van een regionale avondklok in de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid ter bestrijding van de epidemie van covid-19

De Minister van Justitie en Veiligheid,
Gelet op artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag;

Besluit:

Artikel 1

Deze regeling geldt niet voor gedeelten van een woning of bij een woningen behorende erven, die zich bevinden in de openlucht.

Artikel 2

Het is verboden tussen 22.00 en 04.00 uur te vertoeven in de openlucht op het grondgebied van de gemeenten in de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid.

Artikel 3

1. Artikel 2 geldt niet voor degene:
 - a. die vanwege zijn beroep of functie in de openlucht vertoeft, en in het bezit is van een naar waarheid ingevuld formulier, waaruit de noodzaak blijkt op die op die plek te zijn.
 - b. die een voorzienbare dringende reden heeft om in de openlucht te vertoeven, en in het bezit is van een gedagtekend naar waarheid ingevuld formulier als bedoeld onder a, waaruit de noodzaak blijkt op die tijd op die plek te zijn
 - voor medische hulp aan zichzelf of een dier
 - voor hulpverlening aan een hulpbehoevende persoon
 - voor een heenreis naar het buitenland
 - voor het aangelijnd uitlaten van een huisdier;
 - c. die vanwege een terugreis uit het buitenland in de openlucht vertoeft;
 - d. die wegens een onvoorzienbare dringende reden in de openlucht vertoeft.
2. Het formulier, bedoeld in het eerste lid, onder a, wordt door de overheid beschikbaar gesteld. [[hoe?]] Indien het werk in loondienst betreft, wordt het formulier door de werkgever gewaarmerkt of ingevuld verstrekt.
3. Een reis naar of vanuit het buitenland geldt slechts als uitzonderingsgrond indien reisbescheiden worden overgelegd waaruit de noodzaak blijkt op die tijd op die plek te zijn.

pm: medewerkers rood wit en blauw

pm: door het gebied reizenden

Artikel 4

Het Besluit van 25 November 1953, houdende regelen ter uitvoering van artikel 13, vierde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 1953, 555) wordt buiten werking gesteld.

Artikel 5

Deze regeling wordt bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking terstond nadat zij in de Staatscourant in geplaatst, en vervalt op 22 november 2020 om 04.00 uur.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

Toelichting

Avondklok

In een aantal gebieden in ons land is het aantal besmettingen aanmerkelijk hoger dan in de andere delen van het land. In die gebieden komt daardoor ook de zorg onder te hoge druk. Het kabinet ziet zich genoodzaakt voor die gebieden aanvullende dwingende maatregelen te nemen, waaronder het instellen van een avondklok. Dat betekent dat het aldaar in de openlucht vertoeven gedurende een aantal – vooral nachtelijke – uren per etmaal beperkt wordt tot degenen die daarvoor een geldige reden hebben. Daarmee wordt beoogd het aantal verplaatsingen te verminderen, en het aantal ontmoetingen van mensen terug te dringen. Zodoende nemen de kansen op besmetting af. Het gaat om een aanvullende regionale maatregel, bovenop de landelijke maatregelen, die ook in het genoemde gebied gelden en blijven gelden. Dit is een ingrijpende maatregel, maar minder ingrijpend dan een vergelijkbare beperking die ook overdag zou gelden. Het kabinet zoekt voortdurende naar de juiste balans, zodat maatregelen wel effectief, maar niet onnodig belastend zijn.

Wettelijke grondslag

De grondslag voor het instellen van een avondklok is artikel 8, eerste lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Op grond van dit artikel is de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd het vertoeven in de openlucht te beperken. De Wbbbg is een noodwet. Dat hierop een beroep wordt gedaan, onderstreept de ernst van de situatie. Inzetten van deze vorm van noodrecht betekent overigens niet dat een noodtoestand is of moet worden afgekondigd. Ingevolge artikel 1 Wbbbg kunnen artikelen uit die wet, waaronder artikel 8, buiten een noodtoestand wordt toegepast (de zogeheten separate toepassing). Artikel 8, eerste lid, Wbbbg is in werking getreden én in werking gesteld bij koninklijk besluit van pm november 2020 (Staatsblad 2020 nr. pm)

Gebieden rond Rotterdam en Dordrecht

Op dit moment is vooral in de gebieden rond Rotterdam en Dordrecht de situatie zodanig zorgelijk dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Daar is sprake van een blijvend hoog aantal besmettingen, en de ziekenhuizen in die regio's kampen met grote capaciteitsproblemen.

pm: Concrete cijfers – vergelijking met andere regio's op enkele parameters. Opmerkingen over de overige gevolgen.

Daarom is ervoor gekozen een avondklok in te stellen in het gebied van de veiligheidsregio's Rotterdam Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid (die samen de politieregio Rotterdam vormen).

Commissaris van de Koning

pm: De bevoegdheid om beperkingen te stellen aan het vertoeven in de openlucht komt ingevolge artikel 8, eerste lid, Wbbbg in beginsel ook toe aan de commissaris van de Koning. Op dit moment ziet het kabinet bij het bestrijden van de epidemie geen rol voor de commissarissen.

Strafbaarstelling, sancties en handhaving

Artikel 30 Wbbbg bepaalt de strafmaat van een aantal verboden handelingen, en kwalificeert deze. Handelen in strijd met het verbod in artikel 2 van de onderhavige ministeriële regeling is handelen in strijd met een beperking of verbod als bedoeld in bedoeld in artikel 8, eerste lid, Wbbbg. Dat feit wordt in de Wbbbg bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. Op dit moment is de maximale hoogte van een boete in de derde categorie € 8700. Het strafbare feit is een overtreding.

De strafrechtelijke handhaving is een taak van de politie en van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Met het oog op de handhaving door boa's is artikel 8 Wbbbg opgenomen in Domein I. De handhaving van artikel 1 verschilt niet wezenlijk van de handhaving van de noodverordeningen die de voorzitters van de veiligheidsregio's ter bestrijding van de epidemie van covid-19 in opdracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben uitgevaardigd. Ook bij de handhaving van de (komende) Tijdelijke wet maatregelen covid-19 zullen boa's worden ingeschakeld.

De inzet van de handhaving van deze maatregel zal afhankelijk zijn van situatie en context, waarbij de prioriteit ligt op het voorkomen van het (doen) samenkomen van personen.

Ingevolge artikel 29 Wbbbg is de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van het verbod, neergelegd in artikel 2 van deze regeling. Op basis van art 5:32 Awb betekent deze bevoegdheid tevens een bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Artikel 1

In artikel 8 Wbbbg is sprake van "vertoeven in de open lucht". In artikel 1 is dit geconcretiseerd, door uitdrukkelijk te bepalen dat bepaalde onderdelen van een woning hieronder niet zijn begrepen. De woorden 'in de openlucht' mogen dus niet gelijkgesteld worden met: in de buitenlucht. Wie een balkon, dakterras of (binnen) tuin heeft, kan zich daar – binnen de overigens geldende regels – zonder enig bezwaar ophouden. Om geen misverstand te laten ontstaan, zijn ook de bij een woning behorende erven uitgesloten. Erven van besloten plaatsen die geen woning zijn, vallen wel onder de avondklok.

Artikel 2 De avondklok geldt voor een beperkte periode van iets meer dan twee weken, die eindigt op de aansluitende zondag. De verwachting is dat een avondklok gedurende ten minste veertien dagen, in combinatie met andere maatregelen, een substantieel effect heeft in het kader van de bestrijding van de epidemie van covid-19.

Binnen die periode geldt de avondklok telkens van 22.00 uur tot de volgende dag 04.00 uur. Voor het tijdstip van 22.00 uur is gekozen pm. Voor het tijdstip van 04.00 uur is gekozen pm.

De maatregel is ingesteld voor het grondgebied van de gemeenten in twee veiligheidsregio's.

In de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond gaat het om de gemeenten:

Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Westvoorne.

In de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid gaat het om de gemeenten:

Alblasserdam, Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Hoeksche Waard, Molenlanden, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht.

Artikel 3

De avondklok geldt in ieder geval niet voor degene die, waar nodig en mogelijk onderbouwd door een papieren of elektronisch document, aannemelijk kan maken 'op straat' te mogen zijn. Het is de bedoeling hiermee een drempel op te werpen voor het op straat zijn, maar zonder verzeild te raken in een onwerkbaar gedetailleerd stelsel van pasjes en formulieren. Onder a gaat het om werkgerelateerde aanwezigheid. In het tweede lid is nadere bepaald dat de werkgevers hierin een rol spelen. Om de regeling werkbaar te houden, wordt niet gespecificeerd wie als werkgever kan optreden, en een formulier kan waarmerken of ingevuld kan verstrekken. Wie als zelfstandige zonder personeel werkt, moet het formulier zelf invullen en kunnen aantonen dat hij voor zijn werk op straat is.

Onder b worden vier redenen vermeld die een uitzondering zijn op de avondklok. Als geen formulier voorhanden is, doet men er verstandig aan zelf een verklaring op te stellen waarop naar waarheid een van de vier redenen wordt genoemd, en dag en tijd wordt vermeld. Op die wijze is voldaan aan de kern van de regeling, omdat men ervan blijk heeft gegeven dat te weten dat er een avondklok geldt.

Onder d is een vangnetbepaling opgenomen, omdat er altijd situaties zijn waarin niet in redelijkheid van betrokkene verlangd kan worden dat deze vóór vertrek een verklaring invult, zoals bij calamiteiten. Na ontvangen of verstrekte hulp mag wel verlangd worden dat men in het bezit is van een papieren of elektronisch document; ziekenhuizen of medische hulpposten zullen daartoe formulieren voorhanden hebben.

Een vangnetbepaling legt druk op de handhavers doordat zij de onvoorzienbaarheid en de spoed moeten beoordelen, maar dat biedt hun ook ruimte, en voorkomt een rigide systeem. Het voldoen aan de uitzonderingen betekent uiteraard niet dat men niet gecontroleerd zal worden. Dat geldt dus ook voor degenen die bijvoorbeeld een hond uitlaten, maar zij zullen in beginsel niet beboet worden. Het doel van de handhaving is niet strafrechtelijk op te treden, maar naleving van de avondklok te bevorderen. In situaties die niet direct duidelijk zijn, is denkbaar dat niet direct wordt beboet, maar dat gegevens ter controle worden genoteerd. Blijkt bij verificatie dat er sprake is van onjuistheden, dan kan achteraf alsnog worden beboet.

Ook kan een ambtenaar van politie, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, of een buitengewoon opsporingsambtenaar iemand die de benodigde documenten niet kan tonen, de gelegenheid geven dit op het later moment op een politiebureau alsnog te komen doen. Indien deze de vereiste onderbouwing bevatten, volgt geen boete.

Artikel 4

Het tweede lid van artikel 8 Wbbbg maakte, anders dan het eerste en derde lid, deel uit van de artikelen van de Wbbbg die per 1 mei 1997 direct in werking zijn getreden (Stb. 1997 nr. 172). Het tweede lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden van de minister en de commissaris van de Koning om het vertoeven in de open lucht te beperken. Deze regels zijn gesteld in het Besluit van 25 november 1953 (Stb. 1953, 555). De rechtsgrondslag voor deze amvb was artikel 13, vierde lid, in verbinding met het eerste lid, aanhef en onder a, van de Wbbbg uit 1952 en is thans artikel 8, tweede lid, in verbinding met het eerste lid, van de huidige Wbbbg. Deze amvb is niet goed toepasbaar op de huidige situatie. Daarom wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 8, derde lid, Wbbbg, biedt om de nadere regels buiten werking te stellen.

Artikel 5

Ingevolge artikel 8, vijfde lid, bepaalt de Minister-President hoe het besluit wordt bekendgemaakt.

Artikel 6

De inwerkingtreding is op de korst mogelijke termijn gesteld, namelijk gekoppeld aan de bekendmaking.

De tijdelijkheid van de maatregel komt tot uitdrukking in het feit dat een concrete datum is opgenomen in het besluit.

Overigens bepaalt artikel 1, vierde lid, Wbbbg dat het artikel dat de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd maakt, bij koninklijk besluit buiten werking wordt gesteld zodra de omstandigheden dit toelaten.

Ook relevant is erop te wijzen dat het inwerkingstellen van de bevoegdheid bij koninklijk besluit, onverwijld wordt gevolgd door indiening van een wetsvoorstel voor een zogeheten verlengingswet, zoals voorgeschreven door artikel 1, tweede lid. Wbbbg. Het parlement zou dus kunnen bewerkstelligen dat deze regeling eerder wordt beëindigd dan is voorzien in artikel 6. Als het wetsvoorstel wordt verworpen, wordt bij koninklijk besluit de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid onverwijld beëindigd. Daarmee vervalt de grondslag van deze regeling, en is deze van rechtswege vervallen.

Zou een verlenging van de maatregel noodzakelijk blijken, of zou het werkingsgebied moeten worden gewijzigd, dan gebeurt dit bij een afzonderlijke ministeriële regeling.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus