

Notitie avondklok
19 januari 2021 – 15.00u

Inleiding

In het kader van de bestrijding van de Corona pandemie is de vraag aan de orde of het instellen van een avondklok op dit moment aan het maatregelenpakket moet worden toegevoegd. Deze notitie dient ter voorbereiding van de besluitvorming en gaat op vier onderdelen in, te weten :

1. Proportionaliteit
2. Uitvoerbaarheid
3. Handhaafbaarheid
4. Gedragseffecten

1. Proportionaliteit

Avondklok noodzakelijk vanwege buitengewone omstandigheden

Nederland bevindt zich middenin een wereldwijde pandemie. Het kabinet heeft zich genoodzaakt gezien al ingrijpende maatregelen te treffen vanwege de COVID-19 crisis. De aanpak van de COVID-19 crisis is gebaseerd op drie pijlers:

- een acceptabele belastbaarheid van de zorg – ziekenhuizen moeten kwalitatief goede zorg aan zowel COVID-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg kunnen leveren;
- het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving;
- het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus.

Op 17 januari 2021 heeft het OMT spoedadvies uitgebracht over kort gezegd de actuele epidemiologische situatie en de vraag of aanvullende maatregelen nodig zijn, waaronder een avondklok. In het advies naar aanleiding van het 96e OMT signaleert het OMT dat we in Nederland de facto te maken hebben met twee aparte corona-epidemieën: een epidemie met de “oude” variant, waar het aantal infecties op 31 december 2020 langzaam daalde, en een epidemie met de VK-variant, waar het aantal infecties op dat moment toenam. De voorspelling is dat, ook al daalt het aantal infecties met de oude variant, door het grotere aandeel van de VK-variant, die bovendien besmettelijker lijkt, de huidige afname in aantal infecties, ziekenhuisopnames en IC-opnames zal stagneren en daarna in maart zal omslaan in een nieuwe toename.

Het OMT vindt de epidemiologische situatie kwetsbaar en de langetermijnvoorspellingen met doorrekening van de recent geïntroduceerde VK-en ZA-varianten ronduit zorgelijk. De verspreiding van de VK-variant lijkt niet onder controle en kan op termijn (vanaf april) vanwege toegenomen volumina aan patiënten zorgen voor een verder toegenomen, grote druk op de zorg, zowel intramuraal als in verpleeghuizen en extramuraal, aldus het OMT.

Aansluitend bij de drie pijlers van de aanpak van de COVID-19 crisis maakt dat aanvullend optreden noodzakelijk is. Het OMT concludeert dat het van belang is om nu maatregelen te nemen om zo snel mogelijk zo laag mogelijk te komen wat betreft de verspreiding van het virus, en daarmee ook de ruimte te creëren om de verspreiding van de nieuwe VK- en ZA-varianten onder controle te houden, totdat we een gunstig seizoenseffect kunnen verwachten op de verspreiding, en een effect van groepsimmunitet door doorgemaakte infecties en door vaccinatie.

Het is dus van het grootste belang om de verspreiding van het virus op dit moment zo snel mogelijk verder omlaag te brengen. De huidige maatregelen hebben wel effect, maar onvoldoende: de verspreiding van het virus wordt daardoor op dit moment wel teruggebracht, maar het tempo daarvan zal omhoog moeten om de verwachte toename als gevolg van de VK-variant tegen te gaan en aan te kunnen. Er moet dus worden gezocht naar waar aanscherping mogelijk is om de verspreiding van het virus sterker terug te dringen.

Het OMT geeft aan dat uit het bron- en contactonderzoek volgt dat de meest genoemde situatie waar besmetting plaatsvond binnen het huishouden was, door besmettingen van familieleden en huisgenoten (ruim 50%). Gedurende de twee weken volgend op de Kerstdagen was een stijging zichtbaar in het aantal besmettingen dat plaatsvond tijdens bezoek van vrienden of familie, namelijk 36% in week 1 versus 23% in week 52. Het aantal besmettingen op het werk is in de laatste weken afgenomen. Dit is waarschijnlijk een effect van de feestdagen en de kerstvakantie, mogelijk in combinatie met meer thuiswerken door de lockdown. Bij clusters bestaande uit personen uit verschillende leeftijdsgroepen blijft het gezin de meest gerapporteerde situatie van besmetting, door het samenwonen van verschillende generaties onder een dak. Bij clusters alleen bestaande uit personen uit dezelfde leeftijdsgroep, was de afgelopen weken 'bezoek in de thuissituatie' de meest voorkomende gerapporteerde situatie van besmetting, in alle volwassen leeftijdsgroepen.

Op dit moment bevinden we ons al in een intelligente lockdown. Niet-essentiële winkels zijn gesloten, men mag maximaal met twee personen op straat, alle niet-noodzakelijke reizen worden afgeraden, iedereen wordt dringend meegegeven thuis te werken en uitsluitend naar het werk te gaan als dat noodzakelijk is, en iedereen wordt dringend geadviseerd bezoek en onderling contact te beperken, in ieder geval tot maximaal twee personen per dag. De mobiliteitscijfers geven echter het beeld dat mensen minder thuis blijven dan in april 2020

Deze omstandigheden maken dat het kabinet er voor kiest om een avondklok in te stellen. Die is er op gericht het aantal besmettingen in de thuissituatie, door onderling contact, verder en sneller terug te brengen, net als bij het verrichten van niet-essentieel werk. Juist in de thuissituatie vinden op dit moment de meeste besmettingen plaats. De maatregel geeft niet alleen uitdrukking aan de urgentie van de situatie, waar iedereen van doordrongen moet zijn. Het voorkomt dat men de vrije uren van de dag in de avonduren benut voor sociale contacten; het beperkt de mogelijkheden om meer bezoekers op een dag te ontvangen, en beperkt niet-noodzakelijke reisbewegingen. De maatregel zal uitdrukkelijk in combinatie met een strikte naleving van de al genomen maatregelen worden ingezet, in combinatie met het uitdrukkelijke advies om verdere onderlinge contacten tot een minimum te beperken

Toets aan grondrechten en mensenrechten

Een avondklok beperkt de bewegingsvrijheid, zoals beschermd door artikel 2 Vierde Protocol EVRM, en meer algemeen de persoonlijke levenssfeer vanwege diezelfde beperking van de bewegingsvrijheid (artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM). Indirect kan een avondklok ook beperkingen met zich brengen voor de mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, zoals om te bepalen wie men thuis ontvangt (die personen zullen dan voorafgaand aan de avondklok moeten komen), de vrijheid van vergadering of de vrijheid om een levens- of geloofsovertuiging te belijden (voor personen die dat na 20.00 uur 's avonds buitenshuis willen doen). Die beperking is echter indirect, en beperkt personen uitsluitend in de mogelijkheden gedurende een gedeelte van de dag, waarbij een belangrijk gedeelte van de dag overblijft om wel invulling te geven aan hun grondrechten. Ook gedurende de avondklok kan dat op andere wijze, bijvoorbeeld door middel van videoverbindingen. In het vervolg wordt daarom vooral stilgestaan bij de vraag of de beperking van de bewegingsvrijheid en persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is. De rechtvaardiging is er dan ook voor eventuele indirect geraakte grondrechten. Voor de toets aan artikel 2 Vierde Protocol EVRM, artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM is van belang dat sprake is van een legitiem doel, de maatregel gerechtvaardigd wordt door het betrokken doel, berust op een wettelijke grondslag en aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoet.

Legitiem doel

De bestrijding van de COVID-19 crisis is bepaald een legitiem doel. Daarbij moet ook worden bedacht dat op de overheid een positieve verplichting rust om de gezondheid en andere met de beheersing van de epidemie samenhangende belangen van de inwoners van Nederland te beschermen.

Beperking van de bewegingsvrijheid door middel van een avondklok is gerechtvaardigd

Hiervoor is toegelicht dat de situatie zorgelijk is, en dat het essentieel is de verspreiding nu zo ver mogelijk terug te dringen, het tempo van dat omlaag brengen zoveel mogelijk te versnellen en daarmee niet te wachten totdat het te laat is en de VK-variant de overhand heeft. De huidige maatregelen volstaan daarvoor niet. Er moet worden ingezet op andere maatregelen om het aantal contacten verder terug te brengen. Een avondklok draagt daar aan bij. Personen kunnen niet langer 's avonds op pad voor sociale bezoeken, of niet-noodzakelijk werk. Tegelijkertijd behouden personen de mogelijkheid om overdag essentiële boodschappen te doen, noodzakelijke reizen (o.a. naar werk dat niet thuis kan worden verricht) te ondernemen, en voor een wandeling en dergelijke. De mogelijkheden voor sociale contacten worden echter teruggebracht. De mogelijkheid om dat tot stand te brengen, en daarmee de verspreiding van het virus te bemoeilijken, kan gezien de huidige situatie niet onbenut worden gelaten. Alleen de huidige maatregelen volstaan daarvoor niet.

De mogelijke doorrekeningen over de gevolgen voor de belastbaarheid van de zorg laten een zeer zorgelijk beeld zien, met alle maatschappelijke onrust en gevolgen voor de openbare orde en veiligheid die dat tot gevolg kan hebben, ten aanzien van de mogelijkheden om in het ziekenhuis te worden opgenomen en ten aanzien van het afwachten van de mogelijkheid om gevaccineerd te kunnen worden. Het kabinet acht het van groot belang alles in het werk te stellen om te voorkomen dat Nederland in een dergelijke situatie terecht komt.

Wettelijke grondslag

De Wbbbg biedt juist voor dergelijke buitengewone situaties een grondslag om een avondklok in te stellen om de mogelijkheden voor personen om de straat op te gaan te beperken. Er moet voorkomen worden dat de orde en veiligheid in Nederland door het verder uitbreken van de epidemie in het gedrang komt. Het is dan ook aangewezen om van de mogelijkheid van de Wbbbg gebruik te maken. Daarin wordt voorzien met een Koninklijk Besluit en ministeriële regeling.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Bij de beoordeling van de proportionaliteit is aan de orde of het belang van de maatregel in verhouding staat op de inbreuk die zij maakt op de vrijheden van burgers.

Het OMT vindt de epidemiologische situatie kwetsbaar en de langetermijnvoorspellingen met doorrekening van de recent geïntroduceerde VK-en ZA-varianten rondt zorgelijk. De verspreiding van de VK-variant lijkt niet onder controle en kan op termijn (vanaf april) vanwege toegenomen volumina aan patiënten zorgen voor een verder toegenomen, grote druk op de zorg, zowel intramuraal als in verpleeghuizen en extramuraal. Het is van belang om nu maatregelen te nemen om zo snel mogelijk zo laag mogelijk de ruimte (bijv. in BCO's) te creëren om de verspreiding van de nieuwe VK- en ZA-varianten onder controle te houden. Het OMT adviseert daarom de huidige lock down maatregelen aan te scherpen.

De aanscherping dient enerzijds om te voorkomen dat de nieuwe virusvarianten de overhand krijgen en daarmee tot verdere overbelasting van de zorg leiden. De ervaringen van het Verenigd Koninkrijk en Ierland laten zien dat onder dergelijke omstandigheden zonder aanvullende dwingende maatregelen het gevaar bestaat dat de belasting van de zorg onaanvaardbaar groot wordt en het dagelijks leven, wat al onder druk staat, wordt verstoord. Anderzijds dient de aanscherping om perspectief op versoepelingen na 9 februari te kunnen behouden.

Het beperken van contacten binnen een huishouden vindt tot nu toe plaats door middel van dringende adviezen. Achter de voordeur kan de overheid immers niet komen.

Met de avondklok wordt de tijdspanne en de mogelijkheid om op bezoek te gaan beperkt. In tegenstelling tot de dringende adviezen voor thuisbezoek is deze maatregel qua normstelling steviger en wel handhaafbaar. Alhoewel het effect van een avondklok niet wetenschappelijk is aangetoond hebben landen die een avondklok in het maatregelenpakket hebben opgenomen nadien een gunstige ontwikkeling van de besmettingscijfers laten zien. Een lichtere maatregel om contacten in de privésfeer te verminderen met een zelfde mate van handhaafbaarheid is er niet.

In de regeling is een aantal geldige redenen vastgelegd om gedurende de avondklok toch buitenshuis te kunnen zijn. Voor die situaties worden personen niet in hun bewegingsvrijheid beperkt. De regeling zal gelden van 22 januari tot en met 9 februari (dinsdagochtend 10 februari 04.00u).

Het doel van de regeling is, door tijdig te anticiperen op de effecten van de nieuwe mutaties van het COVID 19 virus, het voorkomen van een complete overbelasting van de zorg, het voorkomen van daaraan gerelateerde openbare orde verstoringen en het behoud van perspectief op versoepelingen na 9 februari. Gelet op dit doel en gezien het gekozen tijdvak, de benoemde uitzonderingen en de looptijd van de avondklok wordt de inbreuk op de vrijheden van burgers proportioneel geacht.

Met het oog daarop is op grond van de door de regering in werking gestelde buitengewone bevoegdheid van artikel 8, eerste lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag deze regeling getroffen.

2. Uitvoerbaarheid

Uitgangspunt bij de avondklok is dat iedereen gedurende het tijdvak waarop de avondklok geldt thuis dient te zijn en zich steeds dient af te vragen hoe noodzakelijk het is om tijdens deze uren op pad te gaan. Het huis verlaten is alleen toegestaan als één van de geldige redenen van toepassing is die in de regeling limitatief zijn opgesomd. Voor de uitvoerbaarheid is vooral van belang hoe een burger kan aantonen, respectievelijk de politie kan vaststellen, dat één van de geldige redenen van toepassing is. Dit kan voor de meeste genoemde geldige redenen worden onderbouwd met een ingevulde *Eigen Verklaring*. Deze eigen verklaring wordt enkele dagen voor ingang van de avondklok beschikbaar gesteld. Een eigen verklaring is verplicht als men tijdens de avondklok zich naar buiten begeeft wegens:

- werk;
- medische hulp aan zichzelf of een dier;
- hulpverlening aan een hulpbehoevende persoon;
- een reis naar het buitenland of het Caribisch deel van Nederland;
- uitvaart
- een oproep van een rechter, officier van justitie of bezwaar- of beroepschiffenzitting

Een eigen verklaring is niet verplicht:

- voor agenten, brandweer -en ambulancemedewerkers;
- Voor internationaal goederenvervoer vanwege Europese afspraken;
- Voor aangelijnd uitlaten van een hond. Gedurende de avondklok mag één persoon een hond aangelijnd uitlaten;
- Voor reizigers die vanuit het buitenland naar Nederland reizen. Zij mogen vormvrij aantonen dat zij uit het buitenland komen en dat het noodzakelijk is om op die tijd onderweg te zijn.

Naast een Eigen Verklaring wordt er ook een *Werkgeversverklaring* ter beschikking gesteld. De werkgeversverklaring is noodzakelijk als je voor je werk tijdens de avondklok buiten bent. De werkgever stelt deze op voor de periode dat je voor werk in de avonduren naar buiten moet. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te bepalen of/wat noodzakelijk is.

De formulieren worden ter beschikking gesteld op Rijksoverheid.nl. Je kunt ze printen en invullen of digitaal invullen en opslaan. Hier wordt ook een handleiding voor gemaakt. Daarnaast worden de formulieren ook ter beschikking gesteld op de balies van bijvoorbeeld gemeentehuizen. De formulieren worden ook beschikbaar gesteld in het Engels (en Nederlands). De Eigen Verklaring wordt daarnaast ook in de volgende talen aangeboden: Arabisch, Turks, Pools, Bulgaars, Papiament, Duits, Frans, Spaans, Chinees. Vanwege de handhaving mag het invullen van het formulier enkel in het Nederlands en Engels. Op de formulieren moet worden aangegeven dat deze

naar waarheid zijn ingevuld. Geprinte versies dienen voorzien te zijn van een handtekening. Dit maakt het mogelijk om bij overtreding hier eventueel rechtsvervolg aan te geven.

Politie en OM zijn bij het opstellen van de regeling betrokken en hebben deze op uitvoerbaarheid getoetst.

3. Handhaafbaarheid

De politie heeft de benodigde voorbereidingen getroffen voor het kunnen handhaven van deze maatregel. Handhaven is geen doel op zich. Het dient om het gewenste gedrag te ondersteunen. Zowel ter correctie van degenen die zich niet aan de maatregel houden als ter ondersteuning van degenen die zich wel aan de maatregel houden, maar die zich ergeren als niet wordt opgetreden bij overtreding van de maatregelen. Daarbij wordt net als bij de andere Corona maatregelen ervan uitgegaan dat de nalevingsbereidheid van de avondklok in beginsel hoog zal zijn.

De handhaving door de politie richt zich derhalve op de groep mensen die de avondklok niet naleven. De handhaving vindt plaats door middel van veelvuldig en intensieve statische en dynamische controles. Geen 100% handhaving, maar wel stevig en goed zichtbaar mede door gerichte publiekscommunicatie. Volgens de RIVM gedragsunit is het van belang een sterke sociale norm te stellen. Door ge- en verboden duidelijk te communiceren en zichtbaar te handhaven, wordt de naleving van de avondklok vergroot.

Er wordt met de avondklok rekening gehouden bij de capaciteitsplanning van de agenten ten koste van capaciteit die normaal overdag ingepland wordt. Mocht dit nodig zijn, dan zullen extra diensten worden ingepland. De politie zal de eerste dagen dat de avondklok fors inzetten op capaciteit en zichtbaarheid. Hierdoor wordt de (perceptie van de) pakkans vergroot, hetgeen een belangrijke determinant is voor gedrag volgens de RIVM gedragsunit. Met deze inzet van de politie kan een geloofwaardige handhaving van de avondklok worden gerealiseerd.

De bovenstaande wijze van handhaving is in lijn met de handhaving van de avondklok in bijvoorbeeld België waarbij is gebleken dat op deze wijze een avondklok goed gehandhaafd kan worden.

4. Gedrag

Om deze nieuwe maatregel succesvol te laten zijn, is het belangrijkste dat het gedrag van mensen wordt gestuurd in de goede richting. De maatregelen die zich richten op het beperken van sociale contacten zijn tot nu toe een dringend advies en handhaven achter de voordeur is enkel bij excessen mogelijk. De huidige omstandigheden zijn aanleiding om van een dringend advies tot een afdwingbare maatregel te komen. Hierdoor krijgen mensen een extra gevoel van urgentie en worden de maatregelen beter nageleefd.

Uit onderzoek van de RIVM gedragsunit blijkt dat de kans op besmetting thuis hoog is, omdat daar de algemene regels van handen wassen en afstand houden steeds minder strikt worden toegepast. Ook blijkt dat het niet alleen de jeugd is die (te veel) sociale contacten hebben. Ook in alle andere leeftijdscategorieën vindt er een overtreding van deze regels plaats. De avondklok richt zich daarom ook op al deze groepen en niet specifiek op jongeren.

Deze maatregel zal door veel mensen als erg beperkend worden ervaren. Daarom is het ook noodzakelijk om parallel initiatieven te starten of te promoten die stimuleren dat mensen elkaar steunen tijdens de avondklok uren. Te denken valt aan burgerinitiatieven waarbij wordt ingezet op het (beeld)bellen van iemand na 20.00u die je al lang niet gesproken hebt of waarvan je weet dat deze alleen is. Ook wordt gedacht aan lokale initiatieven, maar ook landelijke initiatieven zoals de landelijke luisterlijn/Kindertelefoon, Belcirkels of het voortzetten van de campagne 'Een tegen eenzaamheid'.