

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

ACC

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Programmadirectie COVID-19
Team D

Ontworpen door

M 06

@minvws.nl

5.1.2e

Datum

23 april 2021

Kenmerk

Zaaknummer

nota

(ter informatie)

Bestuursrechtelijke toezicht en handhaving onder
de Twm

Paraaf directeur

Aanleiding voor deze nota

Voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm), vonden toezicht en handhaving plaats op grond van de noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio en had de minister van VWS geen bevoegdheden. In de Twm, die sinds 1 december geldt, is ervoor gekozen om voor bestuursrechtelijk toezicht en voor handhaving bevoegdheden toe te kennen aan de minister van VWS voor besloten plaatsen waar beroep en bedrijf wordt uitgeoefend alsook voor het personenvervoer. Aan de burgemeester zijn die bevoegdheden toegekend ten aanzien van overige besloten plaatsen en publieke plaatsen. De Twm kent formeel twee toezichthouders, de IGJ en de NVWA, en geeft de Minister van VWS de mogelijkheid om ook andere toezichthouders aan te wijzen. Dat is tot dusver nog niet gebeurd voor andere Rijksinspecties.¹. Het is nodig ervoor te zorgen dat voor maatregelen waarvoor de minister van VWS verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving, effectief opgetreden kan worden door daartoe aangewezen toezichthouders en dat signalen bij een toezichthouder kunnen worden gemeld. Dit om een eventueel gat in het toezicht en de handhaving te voorkomen, dat een (politiek) risico vormt voor de naleving van de maatregelen.

Uitgaande van een blijvende epidemiologische noodzaak is de aanname dat door de grotere complexiteit van versoepelingen van de maatregelen, intensiever (bestuurlijk) toezicht nodig is, vergeleken met een situatie waarin nagenoeg alle sectoren gesloten zijn (en alleen gecontroleerd hoeft te worden of dat zo is).

Scope

Deze notitie heeft enkel betrekking op de bestuursrechtelijke handhaving door de minister van VWS en heeft geen betrekking op de bestuursrechtelijke handhaving door de burgemeester of de strafrechtelijke handhaving.

¹ De politie en de gemeentelijke ambtenaren zijn door de minister van VWS op 11 december 2020 aangewezen als toezichthouder op de naleving van hoofdstuk Va Wpg (Stc 2020, 66366).

Proces

- In januari 2021 is in de ACC benoemd dat VWS in contact zou treden met de vier inspecties (IGJ, NVWA, ILT, I-SZW) inzake 'witte vlekken' en hoe hiermee om te gaan en in februari en maart is de ACC over de voortgang geïnformeerd.
- In overleggen tussen VWS, NCTV, I&W, LNV, JenV en de vier inspecties zijn de 'witte vlekken' op dat moment geïdentificeerd, te weten:
 - Ten tijde van het verbod op het uitoefenen van een contactberoep zijn van diverse gemeenten signalen ontvangen van schending van het verbod;
 - Bestuurlijke rapportages of een proces verbaal van gemeenten over illegale feesten op bedrijfslocaties. Deze zijn op last van de politie direct beëindigd, maar het verzoek van gemeenten om preventief op te treden om herhaling te voorkomen, kon niet aan een toezichthouder worden doorgegeven;
 - Een melding dat er een vliegtuig uit [REDACTED] zou landen waarbij de inzittenden de verplichte antigeentest niet konden tonen. Tegen de vervoerder kon niet worden opgetreden.
- In het directeurenoverleg op donderdag 22 april is gesproken over de mogelijkheden van de inspecties om toe te zien op de stap 1 van het openingsplan, met name op de voorwaarden van heropening van de terrassen en de detailhandel. Zowel de NVWA als I-SZW heeft aangegeven dit toezicht in te passen in hun reguliere toezicht.
- In de Ministerraad van vrijdag 23 april is besproken dat de inspecties verantwoordelijkheid nemen in het toezicht en de handhaving van het openingsplan en overtredingen zullen melden en hierover zullen rapporteren.

Uitkomsten

- 1) I&W en ILT zijn akkoord met de aanwijzing van de ILT als toezichthouder voor de Twm en de ILT te mandateren om namens de minister van VWS te kunnen handhaven voor de hieronder toegelichte maatregelen.²
- 2) In toezichts- en handhavingsmogelijkheden voor de geïdentificeerde 'witte vlekken' wordt nu voldoende voorzien door wat is afgesproken met de inspecties.
- 3) Er wordt een regulier overleg tussen VWS, NCTV en JenV met de vier inspecties (IGJ, NVWA, ILT, I-SZW) ingesteld. Er komt een overleg op directeurenniveau en een overleg op het niveau van medewerkers. De inspecties kijken mee op het openingsplan en geven aan welke activiteiten in het kader van toezicht en handhaving worden ondernomen.
- 4) De inspecties delen informatie over het toezicht en de handhaving in de periodieke (bestaande) rapportages over het toezicht en de handhaving (bijv in de wekelijkse rapportage van het LOT-C).

Toelichting

1) aanwijzing ILT onder Twm

ILT heeft ingestemd met aanwijzing door de minister van VWS voor toezicht en handhaving van vervoerdersverplichtingen ingevolge de Twm voor luchtvaart,

² De betrokken bewindspersonen moeten instemmen met een aanwijzingsbesluit daartoe.

scheepvaart, en internationaal bus- en treinvervoer (Nederlandse en buitenlandse vervoerders). Toezicht en naleving door de ILT op maatregelen die gelden voor personen (avondklok, reizigers, automobilisten) past niet bij de reguliere ILT-taken, omdat de ILT zich richt op bedrijven, vervoerders en inrichtingen. ILT kan toezicht en handhaving uitvoeren door systeemcontroles. Daarnaast kan worden opgetreden op basis van toezichtsignalen, zoals passagierscontroles, die kunnen worden doorgegeven door een (andere) toezichthouder.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie COVID19
Team D

Kenmerk

2) Geïdentificeerde 'witte vlekken'

Met de aanwijzing van de ILT en de bestaande uitvoeringspraktijk voor toezicht en handhaving door de I-SZW, NVWA en de IGJ lijken voor alle toezichtsterreinen waarvoor de minister van VWS bevoegd is, toereikende bevoegdheden toegekend, om op te kunnen treden.

De I-SZW is niet als toezichthouder aangewezen, maar in plaats daarvan is de Arbeidsomstandighedenwet aangepast met de inwerkingtreding van de Twm. Daarmee is gekozen voor 'inbedding' van de betreffende coronamaatregelen in de Arbowet- en regelgeving. Aldus is op Rijksniveau toezicht en handhaving van coronamaatregelen voor besloten plaatsen waar bedrijf of beroep wordt uitgeoefend en waarvoor I-SZW toezicht- en handhavingsbevoegd is, toereikend ingebed in de Arbowet- en regelgeving.

Besloten plaatsen die zorginstellingen zijn, vallen onder het reguliere toezicht van de IGJ. Tevens vallen individuele zorgverleners onder het reguliere toezicht van de IGJ. In algemene zin toetst de IGJ in de praktijk of er sprake is van goede en veilige zorg. Dat reikt verder dan alleen de coronamaatregelen op grond van de Twm en de daaronder ressorterende Tijdelijke regeling maatregelen (Trm). Ook commerciële teststraten vallen hier bijvoorbeeld onder.

De NVWA houdt regulier toezicht op bedrijfsprocessen ten aanzien van voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, plantgezondheid, natuur en milieu, productveiligheid en tabaksontmoediging. Dit omvat een divers pallet aan bedrijven; van slachterijen, levensmiddelenindustrie, verhuurders van speeltoestellen, diervoederproducenten, bakkers en (afhaal)restaurants tot producenten van babyartikelen. Vermeende overtredingen van de coronamaatregelen worden actief door de NVWA gemeld aan de I-SZW.

Ondanks dat volgens huidig inzichten alle toezichtsterreinen waarvoor de minister van VWS thans bevoegd is, zijn afgedekt door aangewezen toezichthouders en handhavers en daarvoor toereikende bevoegdheden zij toegekend, kan niet volledig worden uitgesloten dat er coronamaatregelen zijn of komen, waarvoor de minister van VWS verantwoordelijk is maar waartegen niet kan worden opgetreden op grond van de taken en bevoegdheden van één van de thans aangewezen toezichthouders. In dergelijke gevallen moet dan teruggevallen worden op de bevoegdheden van de minister van VWS onder de Twm. Daarom is het van belang om met de inspecties in gesprek te blijven over de voorgenomen versoepelingen van het openingsplan en hun rol daarin. Daarnaast dient er een vangnetconstructie worden opgezet om in alle gevallen in samenwerking met de betrokken inspecties eventuele gaten op te kunnen vullen.

Een voorbeeld van een dergelijke situatie leken illegale nachtelijke feestjes in een bedrijfspand te zijn. De burgemeester kan een bevel geven om deze te beëindigen

opbreken, maar kan geen last opleggen aan de eigenaar om maatregelen te treffen om te voorkomen dat een illegaal nachtelijk feestje wordt georganiseerd. De I-SZW heeft aangegeven dit op grond van de Arbowet- en regelgeving te kunnen doen, zodat daarvoor geen toezichts- of handhavingstekort bestaat.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie COVID19
Team D

Kenmerk

3) Reguliere afstemming en overleg

Het beoogde afstemmingsoverleg tussen VWS, NCTV, JenV en de vier inspecties (IGJ, NVWA, ILT, I-SZW) betreft een voortzetting van het overleg inzake 'witte vlekken' dat gaandeweg is ontstaan sinds het onderwerp in januari in ACC aan de orde is gesteld. VWS verzorgt de coördinatie en het voorzitterschap van het afstemmingsoverleg. De inspecties brengen hun ervaringen en bevindingen in. Doel is om aldus eventuele nieuwe witte vlekken snel te identificeren en waar nodig en mogelijk een oplossing te formuleren. Tevens kijken de Inspecties mee op het openingsplan en geven aan welke activiteiten in het kader van toezicht en handhaving worden ondernomen. Het overleg zal 2 wekelijks plaatsvinden.

4) Informatie delen

Voor het overzicht op het toezicht en de handhaving op de coronamaatregelen is het wenselijk dat de vier inspecties hun toezichts- en handhavingsinformatie onderling en met VWS, JenV en NCTV delen. Dit kan bijvoorbeeld in de wekelijkse rapportage van het LOT-C. De nadere invulling van deze afspraak wordt nog vormgegeven.

Achtergrond

Op 1 december 2020 is de Twm in werking getreden en is de bevoegdheid om te handhaven op grond van noodverordeningen verschoven van de voorzitters van de veiligheidsregio's naar de burgemeesters en de minister van VWS. Naar aanleiding van deze verandering is een drietal knelpunten geconstateerd en ingebracht bij het DOC (18 januari 2021) en ACC (21 januari).

Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met alle toezichthouders over hun rol en hun mogelijke bijdrage aan het toezicht en de handhaving van de Twm. Afgesproken is om een nadere analyse te maken van de probleemstelling en gevraagd is aan de toezichthouders om aan te geven op welke wijze zij invulling kunnen geven aan hun toezichthoudende rol ten aanzien van de coronamaatregelen. Naast de Twm bestaat ook andere wet- en regelgeving op grond waarvan toezicht wordt gehouden en die eraan gerelateerd is. In de bijlagen bij deze nota is door de inspecties aangegeven op welke wijze zij bijdragen aan het toezicht op de coronamaatregelen. De uitkomst van de probleemanalyse en de daaruit voortkomende beslispunten zijn hierboven weergegeven.

Risicogericht toezicht

Alle inspecties hanteren een risicogericht toezichtkader. Het is immers niet mogelijk om op alle signalen te acteren in verband met de beschikbare capaciteit en effectiviteit van het toezicht om de naleving te bevorderen. Het is ook niet de bedoeling dat op alle signalen die betrekking hebben op coronamaatregelen actief wordt gehandhaafd. Van belang is wel dat ontvangen signalen doorgeleid kunnen worden naar één van de betrokken inspecties die het signaal in behandeling neemt.