

Procesvoorstel oplossen knelpunten bij toezicht en handhaving onder de Twm

1. Samenvatting en procesvoorstel

Op 1 december 2020 is de Twm COVID-19 in werking getreden. Op dit moment worden er drie knelpunten gesignaleerd op het gebied van toezicht en handhaving van de bepalingen onder de Twm, met name daar waar het de bevoegdheid van de minister van VWS betreft. Toezicht en handhaving op de coronamaatregelen is van belang om de naleving te bevorderen, daarom dienen de knelpunten zo snel mogelijk te worden weggenomen.

Het betreffen de volgende drie knelpunten:

1. Enkele toezichthoudende instanties houden niet daadwerkelijk bestuursrechtelijk toezicht maar zijn "slechts" ogen en oren voor andere toezichthoudende instanties. Die andere toezichthouders zijn er feitelijk niet altijd op de betreffende werkterreinen, waardoor signalen niet kunnen worden opgevolgd. Hierdoor is er een gat in het toezicht en de handhaving. Dit betreft met name locaties waar de minister bevoegd is om handhavend op te treden;
2. Er zijn locaties waar de reeds aangewezen toezichthouders niet of zeer beperkt komen maar waar wel toezicht op de coronamaatregelen gewenst is. Zoals bijvoorbeeld in het personenvervoer op de verplichting van een negatieve PCR testverklaring. Hierdoor is er een gat in het toezicht en de daaropvolgende handhaving. Dit betreft met name locaties waar de minister bevoegd is om handhavend op te treden;
3. Er is bij VWS nog geen proces (inclusief bijbehorende kennis en capaciteit) ingericht voor situaties waarin de minister van VWS bevoegd is om handhavingsbesluiten te nemen op grond van de Twm COVID-19. Hierdoor moet er bij de constatering van een overtreding ad hoc worden geïmproviseerd.

Bovenstaande knelpunten kunnen opgelost worden door meer toezichthoudende capaciteit te organiseren. Dit kan door intensiever toezicht van reeds aangewezen toezichthoudende instanties en door het aanwijzen van extra toezichthoudende instanties. Overwogen kan worden om het nemen van handhavingsbesluiten centraal te beleggen bij een toezichthoudende instantie.

Het ligt in de rede dat bovenstaande oplossingsrichtingen gevonden moeten worden bij de rijksinspecties. De toezichthouders politie en gemeentelijke BOA's nemen hun deel van het werk al op zich, met name daar waar de burgemeester bevoegd is om handhavend op te treden. Daarbij wordt onderkend dat toezicht op de Twm voor geen enkele inspectie haar primaire of natuurlijke taak is en ten koste kan gaan van bestaande taken. Toezicht is echter wel noodzakelijk. Bovendien betreft het een tijdelijke situatie. Daarom zal op de inspecties een beroep gedaan moeten worden om naar vermogen bij te dragen aan het oplossen van de knelpunten.

Voorgesteld wordt om het gesprek aan te gaan met de meest geëigende inspecties om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Hiervoor worden de inspecties eerst telefonisch benaderd vanuit de programmadirectie COVID-19 van VWS, waarna in gezamenlijk overleg knelpunten en oplossingen worden besproken. J&V neemt ook deel aan deze overleggen om gezamenlijk de beoogde handhavingstrategie vorm te geven.

Het acc wordt gevraagd om in te stemmen met bovenstaand procesvoorstel, waarmee ook steun wordt uitgesproken voor het gezamenlijk met de inspecties oplossen van bovengenoemde knelpunten.

Het doc-19 heeft hier op maandag 18 januari 2021 mee ingestemd.

De knelpunten en het voorstel worden hieronder nader toegelicht.

2. Algemeen

De Twm COVID-19 kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk gehandhaafd worden. Voor de strafrechtelijke handhaving van de wet zijn de politie en de BOA's bevoegd. Deze memo ziet op de bestuursrechtelijke toezicht en handhaving. De wet bepaalt dat deze toezichthouders – voor zover

deze niet reeds bij wet zijn aangewezen - door de minister van VWS moeten worden aangewezen. Dit geldt zowel voor de toezichthouders die optreden namens de minister van VWS op besloten plaatsen als de publieke en openbare plaatsen waar de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving. Door middel van de bestuursrechtelijke handhaving kunnen aanwijzingen of bevelen worden gegeven aan overtreders van de wet. Ook kan er bij overtredingen bestuursdwang worden toegepast en een last onder dwangsom worden opgelegd.

Toezichthouders hebben diverse bevoegdheden die effectief toezicht mogelijk maken, zoals het mogen betreden van besloten plaatsen. Strafrechtelijke handhavers mogen dit bijvoorbeeld enkel bij een verdenking van een strafbaar feit. Daarnaast heeft een rapportage van een toezichthouder bij de motivering van een besluit meer waarde dan van een niet-toezichthouder. Tenslotte maakt een aanwijzing die partijen ook bewust dat ze geacht worden bestuursrechtelijk toezicht te houden op de wet en zijn ze daar op aanspreekbaar.

Ad 1. De belangrijke, reeds bij wet aangewezen, toezichthouders IGJ en NVWA houden niet daadwerkelijk bestuursrechtelijk toezicht

Inleiding

Op dit moment zijn er zes toezichthoudende instanties, te weten de IGJ, NVWA, directeur publieke gezondheid, onderwijsinspectie, diverse gemeenteambtenaren en de politie.

De IGJ en NVWA hebben bij de totstandkoming van de wet aangegeven dat ze enkel een rol willen vervullen in het toezicht bij de locaties waar ze toch al komen. Ook hebben ze aangegeven niet daadwerkelijk toezicht te zullen gaan houden, maar als ogen en oren willen fungeren voor andere toezichthouders. In de MvT is hierover de volgende passage opgenomen:

"De rol van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot overtredingen en plaatsen die aansluiten bij de bestaande toezichthoudende taken van de IGJ en de NVWA.

(...)

Zo zal de NVWA, die bij bedrijven binnenkomt in het kader van het sectorspecifieke toezicht, met een actieve meldfunctie werken waarbij NVWA-inspecteurs als ogen en oren functioneren voor collega-handhavers.

De directeur publieke gezondheid van de GGD en de onderwijsinstellingen hebben in de wet slechts een beperkte rol toebedeeld gekregen in toezicht en handhaving, namelijk enkel ten aanzien van kinderopvang respectievelijk onderwijsinstellingen. De gemeenteambtenaren en de politie handhaven primair op de locaties waar de burgemeester bevoegd is.

Het bovenstaande leidt tot het navolgende overzicht:

	Categorie toezichthouder	Bevoegdheid¹	In de praktijk
1.	IGJ	Algemeen	Enkel ogen en oren binnen hun reguliere werkveld
2.	NVWA	Algemeen	Enkel ogen en oren binnen hun regulier werkveld
3.	Dpg GGD	Kinderopvang	Enkel voor kinderopvang
4.	Onderwijsinspectie	Onderwijsinstellingen	Enkel voor onderwijsinstellingen
5.	Gemeenteambtenaren ²	Algemeen	In de praktijk vooral openbare en publieke plaatsen
6.	Politie	Algemeen	In de praktijk vooral openbare en publieke plaatsen

¹ Algemeen: toezichthouder is bevoegd om te handhaven op het hele werkterrein van de wet, dus zowel openbare, publieke – als besloten plaatsen.

² de personen die als gemeentelijk ambtenaar zijn aangesteld en belast zijn met het toezicht op de naleving van in de gemeente van toepassing zijnde algemeen verbindende voorschriften.

Probleemstelling

Hierdoor is er een vacuüm bij het toezicht op de naleving in de besloten plaatsen, en dan met name bij de besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend en er is een vacuüm bij de handhaving van de regels rondom personenvervoer. Hoe groot dit vacuüm is kan niet cijfermatig onderbouwd worden. Dit is een categorie waar onder het stelsel van de noodverordeningen relatief beperkt is gehandhaafd.³ Bovendien is de handhaving van de besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf plaatsvindt onder de Twm Covid-19 een bevoegdheid van de minister van VWS geworden. Vanuit de voorbeeldrol van de rijksoverheid zou minimaal het toezicht (en de handhaving, zie verder onder punt 3) van deze terreinen geregeld moeten zijn. Tenslotte kan een incident bij een bedrijf ook leiden tot maatregelen of de vraag om een bepaalde branche te inspecteren. Ook voor dat soort gevallen moet deze taak goed zijn ingeregeld.

Ad 2. Het aanwijzen van extra toezichthouders die toezien op de bestuursrechtelijke handhaving van de wet

Inleiding

Tot 1 december 2020 werden de toezichthouders die toezien op de bestuursrechtelijke handhaving van de wet aangewezen door de voorzitters van de veiligheidsregio's. Per 1 december 2020 is de aanwijzing van toezichthouders geregeld in de Twm COVID-19. Op dit moment zijn zes categorieën aangewezen als toezichthouder. Van deze zes categorieën vloeien vier categorieën rechtstreeks voort uit de wet. De politie en gemeenteambtenaren zijn via een aanwijzingsbesluit van de minister van VWS aangewezen als bestuursrechtelijke toezichthouders.

Eind november is er een inventarisatie afgerond bij alle departementen met de vraag of zij hun toezichthouders of andere diensten aangewezen wilden hebben als toezichthouder voor de Twm. Daaruit kwam terug dat – wat hun betreft – geen enkele instantie aangewezen hoeft te worden als toezichthouder.

Inspectie SZW

De inspectie van SZW verdient in dit kader nog bijzondere aandacht. De Inspectie SZW is geen toezichthouder op grond van de Twm COVID-19, maar is wel bevoegd om op grond van de arbeidsomstandighedenwet te handhaven als de coronamaatregelen niet worden nageleefd. De inspectie meent hiermee voldoende instrumenten in handen te hebben om adequaat te kunnen handhaven.

Probleemstelling

Het is noodzakelijk om extra toezichthoudende capaciteit te realiseren voor toezicht op de zogenaamde besloten plaatsen, met name daar waar de minister van VWS bevoegd is om handhavend op te treden. De toezichthoudende capaciteit op deze plaatsen is beperkt en in sommige gevallen in de praktijk niet aanwezig (bijvoorbeeld het toezicht op negatief testbewijs bij personenvervoer) of gebaseerd op andere regelgeving met een daarbij behorend ander toetsingskader.

Ad 3. Het inrichten van een proces voor situaties waarin de minister van VWS bevoegd is om besluiten te nemen op grond van de Twm COVID-19.

Inleiding

Zoals hierboven geschetst is de minister van VWS in sommige situaties bevoegd om handhavend op te treden tegen overtredingen van de Twm COVID-19. Op het moment dat de minister dan een rapportage ontvangt van een overtreding dient er een besluit genomen te worden (aanwijzing, bevel, bestuursdwang, last onder dwangsom).

³ Een bekend voorbeeld waarbij wel is gehandhaafd is het tijdelijke verbod aan werknemers om een slachthuis in Groenlo te betreden. Dit verbod is eind mei 2020 opgelegd door de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de toen geldende noodverordening. Dit naar aanleiding van een corona-uitbraak op de slachterij.

Probleemstelling

Er is binnen VWS nog geen organisatieonderdeel aangewezen om dit soort besluiten te nemen. Het departement heeft geen gespecialiseerde kennis en kunde op dit gebied. Wel is er een centraal emailadres bij de programmadirectie COVID-19 van VWS aanwezig waar toezichthouders constatering van overtredingen naar toe kunnen sturen. Door de beperkte toezicht (zie punten onder 1 en 2) zijn er nog geen constatering van overtredingen ontvangen. Echter, de kans is groot dat er zich situaties gaan voordoen waarbij de minister handhavend moet optreden. Dan zal ad hoc door de betreffende beleidsjuristen de noodzakelijke besluiten genomen moeten worden. Dit geeft een groot risico op fouten in de besluitvorming.

3. Procesvoorstel

Vanuit het gezamenlijke belang om de crisis te bestrijden is adequate toezicht op de naleving van de regels noodzakelijk. Hiervoor is de samenwerking met de verschillende inspecties onontbeerlijk.

Vanuit bovenstaande knelpunten bezien is de meest voor de hand liggende gedachte om aan de reeds aangewezen toezichthouders te vragen om daadwerkelijk toezicht te houden. Ook ligt het voor de hand om te bekijken of er extra toezichthouders aangewezen kunnen worden.

Het ligt in de rede dat bovenstaande oplossingsrichtingen gevonden moeten worden bij de rijksinspecties. De toezichthouders politie en gemeentelijke BOA's nemen hun deel van het werk al op zich, met name daar waar de burgemeester bevoegd is om handhavend op treden. Daarbij wordt onderkend dat toezicht op de Twm voor geen enkele inspectie haar primaire of natuurlijke taak is en ten koste kan gaan van bestaande taken. Toezicht is echter wel noodzakelijk. Bovendien betreft het een tijdelijke situatie. Daarom zal op de inspecties een beroep gedaan moeten worden om naar vermogen bij te dragen aan het oplossen van de knelpunten.

Voorgesteld wordt om de meest geëigende inspecties eerst telefonisch te benaderen om vervolgens in een (gezamenlijk) overleg de knelpunten en de mogelijke oplossingen over en weer te bespreken, zoals bijvoorbeeld het organiseren van extra kennis en capaciteit. De programmadirectie COVID-19 van VWS heeft capaciteit om in overleg met de inspecties actief op zoek te gaan naar dit soort oplossingen. Er zijn ook andere oplossingsrichtingen denkbaar. Zo gaf ILT bijvoorbeeld aan dat ze niet in staat zijn om elke inkomende vliegtuig te controleren. Dit kan echter ook signaalgestuurd. De minister van VWS heeft al opdracht gegeven aan de voorzitters van de betreffende veiligheidsregio's om steekproefsgewijs te controleren. Op basis van die signalen kan ILT gericht toezicht houden. Een andere oplossingsrichting kan zijn om de daadwerkelijke handhavingsbesluiten niet te mandateren aan de diverse inspecties maar centraal, bij één inspectie te organiseren.