

Handhavingsstrategie Covid-19

Inleiding

In Nederland, maar ook wereldwijd, is er een uitbraak van het coronavirus (COVID-19), behorende tot de groep A van de infectieziektes. Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden er maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan.

De minister voor Medische Zorg en Sport heeft mede namens de minister voor Justitie en Veiligheid aanwijzingen gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om hun bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid in te zetten om de verdere verspreiding van COVID-19 tegen te gaan.

In verband met deze crisis heeft de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord besloten om ten behoeve van de crisisbeheersing ingevolge artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's alle in dat artikel genoemde bevoegdheden van de tot de regio behorende burgemeesters over te nemen. Daartoe behoort ook de bevoegdheid om in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, algemeen verbindende voorschriften te geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn (artikel 176, eerste lid, Gemeentewet). Met de "Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord" (hierna: de noodverordening) heeft de Voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en de genoemde maatregelen juridisch uitgewerkt.

Wet- en regelgeving

Handelen in strijd met de voorschriften uit de noodverordening is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Dit wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Ook kan de voorzitter van de veiligheidsregio een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen (artikelen 125 van de Gemeentewet jo. artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's).

Zie uitgebreid de bijlage "Wet- en regelgeving".

Handhavingsstrategie

De noodverordening is ingesteld ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de inwoners van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Hiervoor is naleving van de in de noodverordening genoemde maatregelen cruciaal. De handhavingsstrategie is er daarom primair op gericht om zo spoedig mogelijk de illegale situatie te beëindigen.

Hoe treedt de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord op bij overtredingen?

Om naleving van de regelgeving af te dwingen heeft de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord verschillende handhavingsinstrumenten tot zijn beschikking, dit zijn zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten.

De voorzitter van de veiligheidsregio heeft, in afstemming met politie en justitie besloten dat bestuurlijk ingrijpen de voorkeur heeft boven strafrechtelijke handhaving.

De noodverordening dient in de eerste plaats om in geval van een ramp of crisis de openbare orde en de volksgezondheid te beschermen en ongewenste situaties zo spoedig mogelijk te beëindigen. Daartoe worden in de noodverordening afdwingbare normen geïntroduceerd. Het betreffen maatregelen die noodzakelijk zijn om de crisis te bestrijden, maar die zien op activiteiten die buiten de crisissituatie maatschappelijk geaccepteerd zijn in de vorm van reguliere horeca-activiteiten of sociale evenementen. Zij missen daarmee het criminele karakter dat strafrechtelijk te handhaven normen kennen in het reguliere strafrechtelijke normenkader. Alleen in de bijzondere situatie van de specifieke crisis zijn deze gedragingen ongewenst en verstorend voor het crisisbeleid.

Handhavingsperspectief

Toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren doen constatering van overtredingen van de noodverordening binnen het publieke domein.

Na constatering van de overtreding gaan toezichthouders in gesprek met de overtreder.

Wanneer dit gesprek niet tot het gewenste resultaat leidt, namelijk beëindiging van de overtreding van de noodverordening, neemt de toezichthouder/bijzondere opsporingsambtenaar contact op met de AOV'er, teamchef of burgemeester via de reguliere procedure/lijn.

Binnen deze procedure/lijn wordt gekeken welke interventies mogelijk zijn. Meestal zullen dit informele acties betreffen zoals het voeren van een gesprek met de overtreder. De verwachting is dat in de praktijk de dreiging met handhavend optreden (bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang) al effectief zal zijn om verboden bijeenkomsten te beëindigen en geopende horeca tot sluiten te bewegen.

Wanneer dit toch geen effect resorteert kan in overleg met de Voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord tot bestuursrechtelijke handhaving worden overgegaan. Daarvoor kunnen de gemeenten voorbeelddocumenten gebruiken (worden beschikbaar gesteld via LCMS) en aanpassen aan de specifieke situatie. Via de algemeen commandant bevolkingszorg kan de ondertekening van de beschikking geregeld worden.

Niettegenstaande het hiervoor geformuleerde uitgangspunt, kunnen zich situaties voordoen waarin strafrechtelijk optreden geboden is. Dit kan het geval zijn als bestuurlijke handhaving geen effect heeft. In dat geval blijft alleen strafrechtelijk ingrijpen over als instrument voor handhaving.

Uitgangspunten voor de strafrechtelijke handhaving zijn vanuit het Openbaar Ministerie nader geformuleerd in "Uitgangspunten handhaving verbodsbepalingen Veiligheidsrisico's" van het OM.

Bijlage

Wet- en regelgeving

In artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's staat dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan:

- a. de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet;
- b. de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;
- c. de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, en 62 van de Politiewet 2012;
- d. de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.

In het tweede lid staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam bijeen roept, dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis, alsmede uit de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel 12, eerste lid. De voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het beleidsteam.

In het derde lid staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal operationeel leider aanwijst, die is belast met de leiding van een regionaal operationeel team, dat bestaat uit leidinggevendenden van de betrokken diensten. De regionaal operationeel leider neemt deel aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam. De voorzitter van de veiligheidsregio nodigt voorts de functionarissen wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is, uit deel te nemen aan de vergaderingen.

In het vierde lid staat dat tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, de voorzitter van de veiligheidsregio geen besluiten neemt met toepassing van de in het eerste lid genoemde artikelen dan nadat hij het regionaal beleidsteam daarover heeft geraadpleegd. Een burgemeester kan in het regionaal beleidsteam schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien hij van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt.

In het vijfde lid staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio de regionaal operationeel leider de bevelen geeft die hij nodig acht in verband met de uitvoering van de door hem genomen besluiten.

In het zesde lid staat dat zodra de omstandigheden het toelaten, de voorzitter het regionaal beleidsteam ontbindt.

In artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet staat dat in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de burgemeester bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

In het tweede lid staat dat de burgemeester tot maatregelen van geweld niet laat overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

In artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet staat dat wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, de burgemeester algemeen verbindende voorschriften kan geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

In artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht staat dat hij die een algemeen voorschrift van politie, krachtens de Gemeentewet in buitengewone omstandigheden door de burgemeester, de voorzitter van de veiligheidsregio of de commissaris van de Koning in de provincie uitgevaardigd en afgekondigd, overtreedt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

In artikel 141, eerste lid aanhef en onder b, van het Wetboek van Strafvordering staat dat met de opsporing van strafbare feiten belast zijn de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012, en de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder c en d, van die wet, voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

In artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering staat, voor zover relevant, dat met de opsporing van strafbare feiten als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn belast:

- a. de personen aan wie door Onze Minister van Veiligheid en Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend;
- b. de meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen categorieën of eenheden;

In het tweede lid staat dat de opsporingsbevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, zich uitstrekt tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. De akte of aanwijzing kan daartoe verwijzen naar een bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld domein. Een domein kan alle strafbare feiten omvatten.

In artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet kan de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang worden uitgeoefend door de burgemeester, indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert.

Onderwerp Handhaving coronamaatregelen
Vergadering Regionaal Beleidsteam
Datum 3 september 2020
Voorstel Vaststellen Handreiking handhaving Covid-19

Handhaving coronamaatregelen

De duur van de coronacrisis nadert het half jaar. Sinds maart 2020 is een noodverordening met daarin coronamaatregelen van kracht. Naleving van deze maatregelen is uiteraard gewenst en noodzakelijk. Gemeenten, VRNHN en politie hebben samen nagedacht over de wijze waarop deze maatregelen worden gehandhaafd. Het is immers belangrijk dat binnen de gemeenten van veiligheidsregio Noord-Holland Noord een eenduidig handhavingsbeleid wordt gevoerd.

Hierbij wordt uitgegaan van een drietal documenten. De “Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19 veiligheidsregio’s” opgesteld door de voorzitters van de 25 veiligheidsregio’s. Het door het Regionaal Beleids Team (RBT) vastgestelde ‘Handelingsperspectief handhaving’. En ten slotte, voor de strafrechtelijke handhaving, het door het Openbaar Ministerie opgestelde (landelijk geldende) “Beleid handhaving verbodsbepalingen Veiligheidsrisico’s”.

Om aan de dagelijkse praktijk nog verder invulling te geven is op basis van de drie bovengenoemde documenten bijgevoegde handreiking opgesteld, waarin duiding wordt gegeven aan de toe te passen bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Voor de volledigheid wordt u daarom verwezen naar de genoemde handreiking.

Hieronder wordt kort voor u als RBT nog het uitgangspunt bij de handhaving neergezet en de wijze waarop handhavingsinstrumenten daarbij kunnen worden ingezet.

Uitgangspunt ‘Handelingsperspectief handhaving’

Het streven is om een (verdere) toename van het aantal coronabesmettingen binnen de regio zo veel mogelijk te beperken. In het ‘Handelingsperspectief handhaving’ is, dit streven indachtig, daarom tot uitgangspunt genomen dat een overtreding zo spoedig mogelijk moet worden beëindigd door middel van een interventie (de ondernemer wordt direct aangesproken en in de gelegenheid gesteld om de overtreding te beëindigen) en het optreden niet direct tot een repressieve actie leidt. In deze crisis is en blijft het immers van belang dat we het samen doen, gemeenten, veiligheidsregio, ondernemers en inwoners. Dialoog en aanspreken op het beëindigen van de overtreding gaan daarom voor verbaliseren en de inzet van (verdere) handhavingsinstrumenten. Handhaving tijdens de coronacrisis wijkt daarmee in zekere mate af van de reguliere handhaving. Indien de interventie onverhoopt geen/onvoldoende resultaat geeft, of als er sprake is van excessen (het handelingsperspectief spreekt van een “substantieel issue” dat niet met interventie kan worden opgelost), kunnen als ultimatum remedium handhavingsinstrumenten worden ingezet. Handhaving en sancties vormen daarmee het sluitstuk.

Verschuiving inzet handhavingsinstrumenten

De voorzitter van VRNHN heeft verschillende bestuurlijke handhavingsmiddelen tot zijn beschikking. Zo is het mogelijk (zeer) (spoedeisende) lasten onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen, op te treden middels een noodbevel of met een aanwijzingsbesluit verboden gebied(en) op grond van de noodverordening.

Eerste periode

In de eerste periode van de crisis is – nadat interventie onvoldoende resultaat bleek te hebben en de overtreding (dus) niet werd beëindigd – een aantal keer een last onder dwangsom opgelegd. Dit was op dat moment het geëigende middel wat door de wetgever toentertijd expliciet bij wet mogelijk is gemaakt. Inrichtingen moesten op grond van de noodverordening gesloten blijven. Wanneer er toch sprake was van opening of het verrichten van op dat moment verboden activiteiten kon, indien interventie niet werkte, worden opgetreden met een last onder dwangsom. De financiële prikkel die hiervan uitging was op dat moment voldoende om de (mogelijk in financieel zwaar weer verkerende inrichtingen of zelfstandigen) te weerhouden van de overtreding. Het bijbehorende proces-verbaal kon kort zijn en volstaan met de nauwkeurige omschrijving van de bevindingen en de daarmee geconstateerde overtreding (open waar het gesloten moest zijn).

Huidige fase

Inmiddels is er sprake van een andere fase. Inrichtingen mogen geopend zijn en activiteiten en evenementen zijn toegestaan, echter wel onder voorwaarden. Omdat in de geldende noodverordening niet exact is omschreven hoe de gestelde voorwaarden precies moeten worden ingevuld, laat de praktijk zien dat deze voorwaarden soms verschillend worden geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld: reserveren is verplicht maar de uitwerking van deze verplichting door de horeca-inrichting is niet voorgeschreven. Hetzelfde geldt voor het vragen naar contactgegevens en de voorgeschreven gezondheidscheck. De noodverordening stelt hieraan geen nadere eisen. Handhaving wordt hierdoor aanmerkelijk lastiger.

Last onder dwangsom vaak niet geschikt

In deze fase is de last onder dwangsom vaak niet het geëigende middel. De last onder dwangsom beëindigt de overtreding immers niet direct maar probeert de ondernemer (met een financiële prikkel) te overtuigen zich aan de noodverordening te houden. Daarbij worden er – anders dan in de eerste fase – zwaardere eisen gesteld aan het onderzoek van de toezichthouder of BOA. De activiteit is immers toegestaan waardoor overtreding van de voorwaarden (die zoals aangegeven soms verschillend worden geïnterpreteerd) nauwkeurig moeten worden beschreven en onderzocht. Met de enkele constatering van een toezichthouder of BOA is er onvoldoende basis om tot het opleggen van een last onder dwangsom te kunnen overgaan. De onderzoeksinspanningen – zo volgt ook uit de nu bekende rechtspraak in vergelijkbare zaken – zijn verregaand (bijvoorbeeld: is iemand niet geplaceerd of loopt hij/zij net naar het toilet? Zit er een groep personen binnen 1,5 meter van elkaar aan tafel of is het een groot gezin of betreffen het personen onder de 18 jaar?).

Last onder bestuursdwang en noodbevel

In ieder geval is de last onder dwangsom niet geschikt om in te zetten wanneer snel optreden vereist is. Bij excessen (substantiële issues) is direct optreden immers vereist. Dan is de publieke gezondheid immers in gevaar. Hoewel in veel gevallen in overleg met de ondernemer, handhaving en/of politie de ontstane situatie beëindigd kan worden (laatste rondje in de horeca en gecontroleerd vroegtijdig sluiten) kan – indien dit niet tot resultaat leidt – met een zeer spoedeisende last onder bestuursdwang of een (mondeling) noodbevel de inrichting gesloten of het evenement beëindigd worden. Het exces is daarmee afgewend.

Aanwijzing verboden gebied

In het geval van een (mondeling) noodbevel is dit uitgewerkt wanneer het is opgevolgd. Als het na het uitwerken van het noodbevel gewenst is om de inrichting voor langere tijd gesloten te houden, kan de voorzitter van veiligheidsregio Noord-Holland de betreffende inrichting aanwijzen als verboden gebied op grond van artikel 2.5, eerste lid, van de noodverordening. Dit is evenwel een ingrijpende maatregel. Het besluit dient dan ook te berusten op een deugdelijke motivering en de aanwijzing mag geen onredelijk

lange periode duren. Of een locatie als verboden gebied moet blijven aangewezen dient vervolgens regelmatig door de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord te worden beoordeeld.