

Handreiking bestuursrechtelijke handhaving Covid19 - Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Achtergrond

In de geldende Noodverordening en de hieraan voorafgaande noodverordeningen vanaf 1 juni 2020 is sprake van versoepeling van de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus ten opzichte van de voorgaande periode. Deze versoepeling zorgen (in toenemende mate) voor discussie over nut en noodzaak van de (resterende) maatregelen en voor een steeds grotere uitdaging bij de handhaving van die resterende maatregelen.

Gelet op deze problematiek is het (juist nu) belangrijk de handhaving van de coronamaatregelen en de bestuursrechtelijke handhaving eenduidig te benaderen.

Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19 veiligheidsregio's

Om willekeur te voorkomen hebben de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's de "Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19 veiligheidsregio's" opgesteld.

Handelingsperspectief handhaving

Op donderdag 26 maart 2020 is vervolgens door het Regionaal Beleids Team (RBT) het "Handelingsperspectief handhaving" vastgesteld.

Beleid handhaving verbodsbepalingen Veiligheidsrisico's

Daarnaast is door het Openbaar Ministerie het (landelijk geldende) "Beleid handhaving verbodsbepalingen Veiligheidsrisico's" opgesteld waarin de uitgangspunten voor de strafrechtelijke handhaving zijn vastgelegd.

Deze documenten vormen de basis van deze handreiking waarin duiding wordt gegeven aan de toe te passen bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.

Handhaving van de bepalingen uit de noodverordeningen

De noodverordening dient om in geval van een ramp of crisis, in dit geval de coronacrisis, de openbare orde en de volksgezondheid te beschermen en ongewenste situaties zo spoedig mogelijk te beëindigen. Daartoe zijn in de noodverordening verbodsbepalingen opgenomen. Deze normen behoren tot de zwaarste maatregelen die de overheid kan nemen jegens haar burgers, ter bescherming van de openbare orde en volksgezondheid. Het betreft maatregelen die noodzakelijk zijn om de coronacrisis te bestrijden maar die iedereen raken en die zien op activiteiten die buiten deze crisissituatie maatschappelijk geaccepteerd zijn in de vorm van reguliere sociale contacten, activiteiten of evenementen. Alleen in de bijzondere situatie van de coronacrisis zijn deze gedragingen nu ongewenst en verstorend voor het crisisbeleid.

De normen in de noodverordening hebben tot doel de (verdere) verspreiding van het coronavirus en het (toenemend) aantal coronabesmettingen te beperken. In het "Handelingsperspectief handhaving" is, vanuit dit uitgangspunt, dan ook expliciet tot uitgangspunt genomen dat bestuursrechtelijk optreden niet direct een repressieve actie kent. Dialoog en aanspreken, waarbij de overtreding van de norm zo snel mogelijk wordt beëindigd gaan voor verbaliseren. Slechts indien de interventie onvoldoende resultaat heeft, wordt overgegaan tot daadwerkelijke inzet van handhavingsinstrumenten.

Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in substantiële issues, de zogenaamde excessen, en kleine of standaard issues.

Klein of standaard issue

Kleine of standaard issues zijn de meest voorkomende gevallen. Kleine of standaard issues worden direct zelf door de BOA (of politie) opgelost door middel van communicatie en/of (kleine) interventie. Dit kan bijvoorbeeld door het direct aanspreken van de ondernemer op de geconstateerde overtreding en hem/haar in de gelegenheid stellen de overtreding direct te (laten) beëindigen.

Indien de interventie onvoldoende resultaat heeft en de overtreding niet adequaat (blijvend) wordt beëindigd door de ondernemer, wordt door de politiemedewerker, BOA of toezichthouder contact opgenomen met de AOV Gemeente / Teamchef politie, de burgemeester en de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord conform het “Handelingsperspectief handhaving”.

Dit ziet er als volgt uit:

1. Communicatie en/of interventie om het issue te beëindigen;
2. Bij beëindiging van het issue is er geen aanleiding om verdere bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten in te zetten;
3. In afwijking van punt 2. kan het:
 - bij het niet willen beëindigen van het geconstateerde issue door de ondernemer; of
 - bij het zich herhaaldelijk voordoen van dezelfde (soort) issues en het herhaaldelijk toepassen van interventies;aangewezen zijn om als stok achter de deur wel bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten in te zetten.

In te zetten middelen zijn in dat geval:

- a. (Spoedeisende) last onder dwangsom
- b. (Spoedeisende) last onder bestuursdwang

Let op:

1. Spoedeisendheid zal zich in de huidige controlefase van de coronacrisis waarin Nederland zich nu bevindt minder vaak voordoen dan in de eerste maanden van de coronacrisis. Dat betekent dat – als geen sprake is van spoedeisendheid – de ondernemer in de gelegenheid moet worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen op het voornemen een last onder bestuursdwang/dwangsom op te leggen. Dit kan mondeling.
2. Wanneer vanwege de spoedeisendheid toch geen gelegenheid is om formele zienswijze te vragen aan de overtreder, dient de last zonder onredelijke vertraging te worden opgesteld en uitgereikt.
3. De onderzoeksverplichting voor het opleggen van een last onder dwangsom/bestuursdwang is groot. Dus in die gevallen kan niet worden volstaan met een enkele constatering op afstand. Dat betekent dat van elke interventie nauwkeurig verslag moet worden gedaan.
4. De onderzoeksverplichting strekt ver, doorgevraagd moet bijvoorbeeld (maar niet limitatief) worden ten aanzien van:
 - de vraag of mensen tot 1 huishouden behoren of tot een andere uitgesloten categorie behoren (bijvoorbeeld de gehandicapte met zijn begeleider, personen onder de 18 jaar);
 - de omschrijving van de begrenzing van bijvoorbeeld de horeca inrichting is (met de vergrote terrassen die tegenwoordig op veel plekken zijn toegestaan is dit belangrijk);
 - de vraag waarom mensen lopen (bijvoorbeeld toiletgang, aankomst en/of vertrek, sluitingstijd);
 - Etc.

Substantieel issue / exces

Door de overtreding ontstaat een zodanig gevaar voor de volksgezondheid dat een (kleine) interventie niet afdoende is. In dat geval wordt door de politiemedewerker, BOA of toezichthouder contact gezocht met de AOV Gemeente / Teamchef politie, de burgemeester en de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord conform het “Handelingsperspectief handhaving”.

In te zetten middelen:

1. Zeer spoedeisende bestuursdwang

Hierbij is sprake van een crisissituatie waarbij geen tijd is om de overtreder zelf nog een kans te geven om de overtreding te beëindigen. Het besluit wordt zo spoedig mogelijk achteraf op schrift gesteld. Voor de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang is vereist dat de situatie zo spoedeisend is dat een voorafgaand besluit niet kon worden afgewacht. Het moet hierbij gaan om situaties waarbij vanwege de gevaren voor mens of milieu direct moet worden ingegrepen.

2. (Mondeling) noodbevel

Een (nood)bevel is een ad-hoc-bevel gericht tot een of meer personen om direct een einde te kunnen maken aan de ongewenste situatie. Er zijn twee voorwaarden voor het kunnen uitvoeren van een noodbevel:

- er moet sprake zijn van buitengewone omstandigheden (gevaar voor de volksgezondheid);
- de "normale" bevoegdheden zijn ontoereikend.

Aangezien het een bevoegdheid ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde betreft, dient:

- de inhoud van de maatregel de openbare-ordeverstoring direct aan te pakken; en
- de maatregel van korte duur te zijn;
- gekozen te worden voor het minst ingrijpende middel (de maatregel mag niet ingrijpender of beperkender zijn dan in de gegeven situatie noodzakelijk is).

Een noodbevel is uitgewerkt wanneer het is opgevolgd. Als de maatregel nodig blijkt voor langere duur dan kan het noodbevel dienen als (zeer tijdelijke) overbrugging tot moment van opnemen in een aanwijzingsbesluit op grond van de Noodverordening.

Aanwijzing verboden gebied

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. Het aanwijzen van een inrichting als verboden gebied is 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 dan ook regelmatig door de voorzitter van veiligheidsregio Noord-Holland Noord te worden (her)beoordeeld.

De aanwijzing geldt in beginsel voor één (1) week, maar kan indien noodzakelijk (telkens) met één (1) week verlengd worden.

Gelet op:

- de uitgangspunten van de handhaving zoals neergelegd in de “Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19 veiligheidsregio's” en het “Handelingsperspectief handhaving”;
- de omstandigheid dat er onder normale omstandigheden geen sprake zou zijn van een overtreding (met een strafrechtelijk karakter); en

- het feit dat het sluiten en gesloten houden van inrichtingen een zwaarwegende maatregel is met grote gevolgen voor de ondernemer/organisatie;
dient een dergelijke maatregel niet langer te duren dan strikt noodzakelijk.

Vervolg

Uiteraard moet zoveel mogelijk gewaarborgd worden dat een dergelijk exces in de toekomst niet wederom zal ontstaan. Dit kan worden bereikt door in gesprek te gaan met de ondernemer. Wat ging er fout, wat kan daaraan gedaan worden (bijvoorbeeld extra personeel inzetten, strenger deurbeleid, enz) en wat kan de gemeente doen om de ondernemer te ondersteunen (bijvoorbeeld extra surveillance, boa's die langs komen om de ondernemer te ondersteunen met aanspreken mensen, enz.).

- Wanneer is opgetreden met een noodbevel dat vervolgens niet is opgevolgd door een aanwijzing, wordt zoals hiervoor aangegeven in gesprek gegaan met de ondernemer, worden er afspraken met de ondernemer gemaakt en worden ten slotte de gemaakte afspraken op schrift gesteld. Hierop kan controle plaatsvinden.
- Wanneer is opgetreden met een noodbevel dat is opgevolgd door een aanwijzing, danwel indien zeer spoedeisende bestuursdwang is toegepast wordt de ondernemer in de gelegenheid gesteld om een plan van aanpak op te stellen waarin maatregelen zijn neergelegd om excessen in de toekomst te voorkomen. Wanneer het plan van aanpak akkoord is bevonden kan de inrichting weer geopend worden.