

Van Directeur Strategie NVWA

Aan Directeur

nota

Wijziging van wetsvoorstel 'Tijdelijke wet testbewijzen
covid-19'

directie Strategie
divisie Juridische zaken

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersoon

Datum
11 maart 2021

Concept 0.2

Aanleiding

Bij mail van 8 maart jl. heeft de NVWA van u het voorstel tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg) in verband met het stellen van tijdelijke regels over de inzet van een negatieve testuitslag voor het virus SARS-CoV-2 (Tijdelijke wet testbewijzen covid-19) ontvangen. Hierbij ontvangt u de door de NVWA uitgevoerde toets naar handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets).

Samenvatting

Het wetsvoorstel houdt in dat in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid een tijdelijke grondslag wordt gecreëerd om bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 regels te kunnen stellen over het tonen van een testbewijs waaruit blijkt dat er op het moment van afname van de test geen besmetting was met het coronavirus SARS-CoV-2.

Uit het wetsvoorstel volgt dat toezicht en handhaving met betrekking tot de regels inzake testbewijzen *op gelijke wijze plaatsvindt* als met betrekking tot de gedragsregels die op basis van hoofdstuk Va Wpg al gesteld kunnen worden.

Wat betreft het nalevingstoezicht van de huidige (tijdelijke) bepalingen omtrent bestrijding van covid-19 werkt de NVWA met een actieve meldfunctie waarbij NVWA-inspecteurs als ogen en oren functioneren voor collega-handhavers. Ten aanzien van het nalevingstoezicht op de voorgestelde nieuwe maatregelen aangaande testbewijzen kan de NVWA eenzelfde rol vervullen.

Een verdergaande rol is bij de voorgestelde maatregelen voor de NVWA echter niet uitvoerbaar. Controle en handhaving zullen 'real time' moeten plaatsvinden. De NVWA beschikt in de domeinen van het wetsvoorstel die de NVWA betreffen (horeca en bepaalde evenementen) voor strafrechtelijke handhaving niet over de benodigde aantallen BOA's. Het voorgestelde instrument van de last onder dwangsom zal een toezichthouder noodzaken tot het terug komen voor controles. Zulke hercontroles sluiten niet aan op de reguliere inspectie werkzaamheden. Bij evenementen zal de last als instrument bovendien tekort schieten. Dit door de tijdelijkheid van een evenement. Door het risicogerichte toezicht van de NVWA zal de NVWA ook lang niet op alle locaties komen waar het voorstel van toepassing is. Ten aanzien van de handhaafbaarheid bestaan twijfels daar de controle op testbewijzen aan de deur zal moeten plaatsvinden en de NVWA-inspecteurs geen ervaring hebben met handhaving t.a.v. het publiek.

De NVWA hecht er dan ook aan dat in de toelichting op het wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd dat de NVWA geen controlerende taken noch handhavende interventies zal uitvoeren, maar uitsluitend door signalering en melding aan de controlerende en handhavende collega toezichthouders zal bijdragen aan de bevordering van de naleving van voorgestelde maatregelen.

Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel creëert een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot het tonen van een testuitslag voor deelname aan of toegang tot daarbij te bepalen activiteiten op het terrein van cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca of sport. Het kan dan gaan om verplichtingen voor personen om een testbewijs te laten zien aan bijvoorbeeld een organisator van een evenement of een toezichthouder of om een verplichting voor een organisator om, bij het niet kunnen tonen van een testbewijs, de toegang tot het gebruik van bijvoorbeeld een besloten plaats te ontzeggen.

Uit het gevoerde overleg met het ministerie van VWS op ambtelijk niveau werd duidelijk dat de rol van de toezichthouder zich zou moeten concentreren op de wijze waarop bijvoorbeeld een organisator van een evenement aan de deur controleert op testbewijzen. Dergelijk toezicht zal *real time* moeten plaatsvinden, achteraf controleren of de organisator testbewijzen heeft gevraagd is niet mogelijk, omdat er geen verplichting voor de organisator is deze gegevens vast te leggen of te bewaren. Tevens bleek uit genoemd overleg dat toezicht en handhaving zich voornamelijk richt op organisatoren of ondernemers en niet zozeer op het aanwezige publiek.

De NVWA beschikt niet over de capaciteit om de in het wetsvoorstel omschreven taak - zoals die thans wordt omschreven dan wel kan worden geïnterpreteerd - uit te voeren. Het ontbreekt haar daartoe aan de benodigde BOA's maar ook aan controleurs welke de benodigde ervaring en competenties hebben om deze taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Daarnaast komt de NVWA niet op alle terreinen als omschreven in het wetsvoorstel. De rol van de NVWA beperkt zich tot toezicht op de horeca en evenementen als het gaat om voedselveiligheid en/of toezicht op de naleving van het rookverbod. Dit toezicht vindt risico gebaseerd plaats, inhoudende dat zij toezicht houdt op bedrijven waar het risico het grootst is.

Sanctionering van overtredingen geschiedt in het stelsel van de Wpg door middel van een last onder dwangsom en/of een strafrechtelijke route. Er is welbewust niet voor gekozen een bestuurlijke boete mogelijk te maken. Het opleggen van een last onder dwangsom ten aanzien van testbewijzen houdt concreet in dat, ná het constateren van een overtreding, extra controles dienen plaats te vinden of voldaan wordt aan de last. Deze extra controles sluiten niet aan bij de inspectiepraktijk van de NVWA. Er moet apart voor deze controles langsgedaan worden. Los van de vraag of een last onder dwangsom passend is als het gaat om controles op testbewijzen, vergt het opleggen en controleren of daaraan wordt voldaan - zowel administratief als in de praktijk - veel tijd. Bij tijdelijke evenementen zal het instrument bovendien lang niet altijd effect sorteren daar vele evenementen vaak maar een dag(deel) duren. Strafrechtelijke sanctionering

Datum

houdt in dat buitengewoon opsporingsambtenaren nodig zijn om proces-verbaal op te maken. De NVWA heeft, in de domeinen waar het wetsvoorstel op ziet (waaronder horeca), onvoldoende boa's om deze taak met effect te vervullen.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel staat "*Toezicht en handhaving met betrekking tot de regels inzake testbewijzen geschieden op gelijke wijze als met betrekking tot de gedragsregels die op basis van hoofdstuk Va Wpg al gesteld kunnen worden.*" Aangegeven wordt voorts dat het toezicht op de naleving door onder andere de NVWA wordt uitgeoefend. Daarbij wordt niet geëxpliciteerd dat:

- 1) de rol van de NVWA zich feitelijk zal beperken tot overtredingen en plaatsen die aansluiten bij haar bestaande toezichthoudende taken, en
- 2) de NVWA ook in dit verband uitsluitend zal fungeren als ogen en oren voor collega-handhavers en niet zelf zal controleren noch handhaven.

Deze explicitering geldt wél ten aanzien van de huidige gedragsregels die op basis van Hoofdstuk Va Wpg gesteld kunnen worden en is ook met zoveel woorden opgenomen in de huidige Memorie van Toelichting bij Hoofdstuk Va Wpg.

De NVWA hecht er vanwege de beschreven onuitvoerbaarheid van het voorstel dan ook aan dat een dergelijke explicitering ook in het onderhavige wetsvoorstel wordt opgenomen.

Handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel roept ook vragen op ten aanzien van de handhaafbaarheid. Wat betreft het vragen van een testbewijs door horecaondernemers geldt bijvoorbeeld dat het niet gemakkelijk is om toe te zien op naleving daarvan. Immers, bij horecagelegenheden lopen gasten in en uit en op het moment dat het terras open is, is het lastig om 'aan de deur' te controleren. De vraag is hoe de toezichthouder in een dergelijk geval moet controleren of een ondernemer zich houdt aan de verplichting een testbewijs te controleren. Het wetsvoorstel laat nu ruimte voor toezichthouders om ook burgers te controleren. De NVWA heeft echter geen enkele ervaring met handhaving ten aanzien van burgers.

Conclusie

De NVWA wil graag haar bijdrage leveren in de bevordering van de naleving van het voorstel. Dit in het belang van de volksgezondheid. Om die reden kan zij – net als ten aanzien van de gedragsregels die op basis van hoofdstuk Va Wpg al gesteld kunnen worden – haar inspecteurs ogen en oren laten zijn voor andere instanties. Verder gaande vormen van uitvoering zijn niet haalbaar voor de NVWA. De NVWA verzoekt u dan ook dit te expliciteren in het wetsvoorstel.