

Vergaderjaar 2020–2021

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 1174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2021

Tijdens het debat over de aanpak van de coronacrisis op 2 september 2020¹ heb ik uw Kamer toegezegd een aparte evaluatiebrief over de handhaving van de coronagedragsregels te doen toekomen. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Ik heb het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht een tussentijdse evaluatie uit te voeren van de handhaving van de coronagedragsregels in de eerste negen maanden na het van kracht worden van die gedragsregels (tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet Maatregelen Covid-19)². Deze tussenevaluatie Handhaving van Coronagedragsregels diende inzicht te bieden in de handhaving van de Nederlandse coronagedragsregels, gezien vanuit het perspectief van bestuur, handhavers en burgers.

Gegeven de beschikbare doorlooptijd van dit onderzoek en de situatie dat we nog in de pandemie zitten, is de evaluatie ingestoken op een eerste en voornamelijk beschrijvend beeld voor een beredeneerde selectie van maatregelen. Dit betreft de coronagedragsregels, gebaseerd op noodverordeningen, waarop strafrechtelijk is gehandhaafd door politieagenten en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) domein I, II en IV³. Deze afbakening betekent dat dringende adviezen (zoals geen handen schudden en zoveel mogelijk thuiswerken) en coronagedragsregels waarop niet strafrechtelijk is gehandhaafd (bijvoorbeeld maximaal aantal bezoekers thuis) en coronagedragsregels die zijn ingesteld ná 1 december 2020 buiten het bestek van deze evaluatie vallen.

Het gaat dan om de regels:

- 1,5 meter afstand houden;
- groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat);

¹ Handelingen II 2019/20, nr. 96, item 7

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Domein I: blauwe of gemeente boa's – openbare ruimte, Domein II: «groene boa's» – milieu, welzijn en infrastructuur en Domein IV: openbaar vervoer

- het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer (vanaf 1-6-2020);
- maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst;
- ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden.

Het onderzoek laat zien dat over de gehele periode van maart tot en met november 2020 de intensiteit van de handhaving min of meer gelijke tred hield met de zwaarte van de coronagedragsregels. Met andere woorden, hoe strenger de maatregelen hoe meer er werd gehandhaafd. Gedurende de periode van versoepelingen (juni t/m medio september 2020) daalde het aantal waarschuwingen en boetes.

Het onderzoek richtte zich niet op de bijdrage van de handhaving aan de naleving van coronagedragsregels, daarover worden dus geen uitspraken gedaan. De naleving wordt in algemene zin vooral door tal van andere (psychologische) factoren bepaald. Handhavers ervaarden tegen het einde van de onderzoeksperiode wel een daling van de naleving door burgers en ook meer weerstand tegen handhavers, maar deze weerstand lijkt geen verband te houden met de manier waarop is gehandhaafd. Over de gehele periode bezien hebben burgers waardering voor de wijze waarop handhavers hun werk doen; ook personen die zijn gewaarschuwd of bekeurd.

Perspectief bestuur

Tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Kamerstuk 35 526) (Twm) zijn er in totaal 17 noodverordeningen opgesteld. De veiligheidsregio's hebben de bevoegdheid om een noodverordening op maat te maken voor de regionale situatie.

Uit een regionale vergelijking is gebleken dat er zeer weinig van de landelijke modelverordening is afgeweken. De regionale verschillen die in de handhavingspraktijk zichtbaar zijn, vinden hun oorsprong niet in het juridisch kader, maar worden bepaald door verschillen in de uitvoering op tactisch niveau (waarop wordt de handhaving ingezet?) én operationeel niveau (hoe wordt er gehandhaafd: bekeuren of waarschuwen?). De noodverordeningen gingen vergezeld van een beleidslijn voor de handhaving van de verbodsbepalingen. De landelijke beleidslijnen rond handhaving van coronagedragsregels vinden stapsgewijs hun weg naar de handhaving op straat.

Perspectief handhavers

Uit het onderzoek blijkt, zoals eerder vermeld, dat er per regio en in de tijd verschillen in handhavingsbeleid en in optreden van boa's en agenten zijn geweest. Handhavers hebben gedurende de periode van maart tot en met november 2020 niet continu op dezelfde manier gehandhaafd. Dit komt voor een groot deel door de wisseling in de coronagedragsregels waarop men moest handhaven en de wijze waarop men diende op te treden tegen overtreders.

Het grootste deel van de handhavers vond dat de coronagedragsregels goed toepasbaar waren in het eigen werkgebied en dat de manier waarop men moest omgaan met de coronagedragsregels duidelijk was. Voor een deel van de handhavers was het echter niet op elk moment duidelijk welke gedragsregels er waren.

Voor een groot deel van de handhavers zorgde de handhaving van coronamaatregelen voor extra werk. Ook ervaarde een groot deel extra werkdruk door de reacties van burgers. Deze constatering ligt in lijn met de manier waarop handhavers de naleving en het begrip van burgers beoordelen. Een meerderheid van de handhavers geeft aan dat onduidelijkheid over de coronagedragsregels tot weerstand kan leiden bij burgers.

Er was (met name) in de beginperiode sprake van verschillen in wijze van handhaven tussen boa's en agenten. De politie heeft over het algemeen vaker informeel gewaarschuwd, terwijl boa's vaker een bekeuring of een formele waarschuwing uitdeelden. Dit verschil volgde uit verschillen in de uitgevaardigde handhavingsinstructies.

Perspectief burgers

Een meerderheid van de Nederlandse bevolking steunt de wijze waarop de overheid handhaaft op de coronagedragsregels. Ongeveer drie kwart van de bevolking acht handhaving beslist noodzakelijk om besmettingen zoveel mogelijk te voorkomen en een ongeveer even grote groep is van mening dat handhaving leidt tot een betere naleving van de coronaregels. Voor acht op de tien Nederlanders was het op elk moment duidelijk welke coronagedragsregels er waren en op welk gedrag zij konden worden aangesproken door handhavers. Driekwart van alle Nederlanders heeft veel waardering voor het optreden van de handhavers.

Ongeveer een kwart van de Nederlanders heeft zelf iets gemerkt van de handhaving van coronagedragsregels door boa's en politieagenten. Een procent heeft in het afgelopen jaar persoonlijk te maken gehad met een boa of agent die hem of haar heeft bekeurd, gewaarschuwd of vermanend aangesproken. Het merendeel van de mensen die zijn toegesproken, gewaarschuwd of beboet of hiervan getuige waren, was het eens met de wijze van handhaven voor de overtreding van de coronagedragsregel.

Tot slot

Ik heb veel waardering voor de wijze waarop blijkens dit rapport door de handhavers is omgegaan met knelpunten die voor een belangrijk deel zijn voortgekomen uit de snelle opeenvolging van noodverordeningen met nieuwe – soms complexe – regels. Gaandeweg zijn oplossingen gevonden voor deze knelpunten waardoor deze in de praktijk in beperkte mate voor problemen hebben gezorgd. Het onderzoek levert waardevolle inzichten op over de werking van de gedragsregels.

Mede in het licht van de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet Maatregelen Covid-19, hebben het Veiligheidsberaad, het OM, de politie en het Kabinet in het najaar van 2020 benadrukt bij de handhaving van de landelijke maatregelen als één overheid op te willen treden. Dat heeft geleid tot «landelijke afspraken handhaving coronamaatregelen». Onderdeel van de afspraken zijn uitgangspunten voor de handhaving. Daarbij is gezorgd voor een heldere en eenduidige interpretatie van de normen in de wet en ministeriële regelingen en eenheid van handhaving. Dit helpt handhavers bij het uitvoeren van hun werk en zorgt daarnaast voor duidelijkheid en voorspelbaarheid voor burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en anderen. Deze landelijke afspraken worden periodiek geactualiseerd zodat ze aan blijven sluiten bij de op dat moment geldende regels. Het betreft met name de volgende aspecten van de handhaving:

- Ervoor zorgen dat gedragsregels duidelijk en zo min mogelijk aan verandering onderhevig zijn en er duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de regels worden gehandhaafd;

- Ervoor zorgen dat de werkwijze tussen boa's en agenten zo veel mogelijk overeenkomstig zijn;
- Werkgevers van agenten en boa's vragen bij de handhaving aandacht te hebben voor knelpunten in de werkplanning, voor administratieve druk en voor vraagstukken rond de veiligheid.

Ik zal het onderzoek bespreken met de handhavingspartners en samen met hen bij toekomstige wijzigingen in de maatregelen en de handhaving daarvan, aandacht hebben voor de bevindingen in dit onderzoek.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus