



Belangrijkste uitkomsten en conclusies

Tussenevaluatie - Handhaving van coronagedragsregels in de periode maart tot en met november 2020

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Datum

22 maart 2021

Aanvrager

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteurs

Jaap Bouwmeester
Frank ten Doeschot
Lisette van Noort
Gwendolyn van Straaten
Anne Vlaanderen

Begeleidingscommissie

Anne Brood (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
Theo van Mullekom (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)
Bas van den Putte (Universiteit van Amsterdam), voorzitter
Paulien de Winter (Rijksuniversiteit Groningen), extern lid

© 2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden.



Belangrijkste uitkomsten en conclusies

A. Inleiding

Aanleiding

Sinds het uitbreken van de coronacrisis heeft de Nederlandse overheid maatregelen ingevoerd om de verspreiding van het Covid-19 virus tegen te gaan. Naast dringende adviezen om geen handen meer te schudden en zoveel mogelijk thuis werken, werden er gedragsregels ingesteld die gevolgen hadden voor de persoonlijke vrijheden van de Nederlanders, zoals verplicht 1,5 meter afstand houden tot elkaar en een verbod op groepsvorming in de openbare ruimte. Sommige maatregelen werden zonder veel commotie opgenomen in het maatschappelijk verkeer. Over andere maatregelen werd een maatschappelijke discussie gevoerd. Ook was sprake van overtreding van de gedragsregels. Politieagenten en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) hadden er, in het handhaven van de coronagedragsregels, vanaf maart 2020 ineens een taak bij.

De minister van Justitie en Veiligheid verzocht het WODC om 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. 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 waarop strafrechtelijk is gehandhaafd door politieagenten en boa's.

Doelstelling

Het onderzoek dient inzicht te bieden in de handhaving van de Nederlandse coronagedragsregels in de eerste negen maanden na het van kracht worden van die gedragsregels (maart tot en met november 2020), gezien vanuit het perspectief van bestuur, handhavers en burgers. De verkregen inzichten helpen de overheid om de werking van de gedragsregels te evalueren en er lessen uit te trekken ter verdere bevordering van de handhaving van deze of toekomstige gedragsregels.

Onderzoeksvragen

1. Waaruit bestond het handhavingsbeleid gedurende de eerste negen maanden dat er coronagedragsregels van kracht waren (maart tot en met november 2020)? In hoeverre was er sprake van regionale verschillen en veranderingen in de loop van de periode en wat was de aard van deze verschillen en veranderingen?
2. Welke ontwikkeling heeft de handhaving van de coronagedragsregels, alsook het draagvlak voor de handhaving en de naleving van de regels, laten zien in de periode van maart tot en met november 2020?
3. In hoeverre zijn er in deze periode bij de handhaving in de praktijk knelpunten en problemen ontstaan? Wat was de aard van de problemen en wat was de achtergrond ervan?
4. In hoeverre kunnen uit deze tussenevaluatie lessen worden geleerd ter verdere bevordering (van de effectiviteit) van de handhaving van de Nederlandse coronagedragsregels?

Focus van het onderzoek

Ten eerste ligt de focus van het onderzoek op de coronagedragsregels die zijn genomen ter bestrijding van het Covid-19 virus en bijvoorbeeld niet op dringende adviezen. Daarnaast focust



het onderzoek uitsluitend op coronagedragsregels die in de periode maart tot en met november 2020 strafrechtelijk zijn gehandhaafd door politieagenten en boa's uit domein I ('blauwe of gemeente boa's': openbare ruimte), II ('groene boa's': milieu, welzijn en infrastructuur) en IV (openbaar vervoer):

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

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek gaat in op het handhavingsbeleid, de aansturing en uitvoering van de handhaving, de praktijkervaringen van handhavers, de naleving door burgers, en het draagvlak bij burgers voor handhaving en de eigen ervaringen die zij met handhavend optreden hadden.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende werkzaamheden verricht: deskresearch naar handhavingsbeleid en oriënterende interviews, analyse van geregistreerde bekeuringen en waarschuwingen voor overtreding van de coronagedragsregels, en een empirisch deel bestaande uit enquêtes onder 955 handhavers en 1.637 burgers, analyse van reeds uitgevoerde en lopende nalevingsonderzoeken en een media-analyse.

B. Onderzoeksvraag 1

1a. Inhoud van het handhavingsbeleid

Juridisch kader: verbodsbepalingen via de noodverordening

Het juridisch kader voor de handhaving op coronagedragsregels werd in de periode van 15 maart tot 1 december 2020 gevormd door de noodverordeningen op grond van artikel 7 van de Wet Publieke Gezondheid (Wpg). Hierin zijn de geldende verboden op schrift gesteld. Enkele dagen na het afkondigen van de eerste landelijke coronagedragsregels heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een model-noodverordening beschikbaar gesteld aan de voorzitters van de veiligheidsregio's. Tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) op 1 december 2020, zijn er in totaal 17 model-noodverordeningen op deze wijze opgesteld. Elke nieuwe model-noodverordening verving de voorgaande of vormde een aanvulling daarop, in samenhang met veranderingen in de geldende maatregelen.

Richtlijnen voor de handhaving: algemene beleidslijn

De noodverordeningen gingen vergezeld van een beleidslijn van het OM voor de handhaving van de verbodsbepalingen. Het niet-naleven van een coronamaatregel die in een noodverordening is vastgelegd, is strafbaar gesteld als overtreding in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Het Openbaar Ministerie (OM) hanteerde aanvankelijk een boetebedrag van 395 euro voor overtreding door meerderjarigen en 95 euro voor overtreding door minderjarigen. Dit laatste boetebedrag was bewust zo gekozen zodat er geen aantekening in de justitiële documentatie plaatsvindt. Tegen minderjarigen in de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar wordt eerst waarschuwend opgetreden en pas daarna indien nodig verbaliserend. Vanaf 25 september 2020 worden boetes voor overtreding van de coronaregels niet meer in de justitiële documentatie

opgenomen en dit is met terugwerkende kracht doorgevoerd. Vervolgens is op 14 oktober het boetebedrag verlaagd van 395 euro naar 95 euro.

In de Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19 (Openbaar Ministerie, 2020) wordt gesteld dat voor het beëindigen van verboden openstelling, contactberoepen, samenkomsten en evenementen, gericht op de organisator of eigenaar, de bestuursrechtelijke handhaving meer maatwerk biedt dan door handhaving met het strafrecht. Strafrechtelijk optreden blijft echter een mogelijkheid voor handhaving wanneer bestuurlijke handhaving geen effect heeft. In dat geval richt de strafrechtelijke handhaving zich met name tegen de organisator dan wel verantwoordelijke(n), zoals organisatoren van illegale samenkomsten. De daarop gestelde straffen zijn hechtenis van ten hoogste drie maanden, een geldboete van de tweede categorie (ten hoogste 4.350 euro) en/of een taakstraf van ten hoogste 240 uur.

Handhavers: rollen en bevoegdheden

De handhaving op de naleving van coronagedragsregels is uitgevoerd door de politie en door boa's. Bij de politie gaat het om gebiedsgebonden agenten en operationeel experts. Boa's op de domeinen I (openbare ruimte; gemeente boa's), II (milieu, welzijn en infrastructuur; groene boa's) en IV (openbaar vervoer; ov-boa's) hebben handhavingsbevoegdheden gekregen ten aanzien van de coronagedragsregels doordat de noodverordeningen onderdeel zijn gemaakt van de zogenaamde domeinlijsten. Met name de gemeente boa's en ov boa's hebben een actieve rol in de handhaving. De groene boa's zijn met handhavingstaken in natuurgebieden actief. Zij hebben zich met name gericht op handhaving op de eigen toegangsregels om te grote drukte in de natuurgebieden te voorkomen. Niet alle organisaties waar groene boa's werkzaam zijn, hebben deze boa's ingezet in het handhaven op de coronagedragsregels.

Van beleidslijn naar uitvoering

De landelijke beleidslijnen rond handhaving van coronagedragsregels vinden stapsgewijs hun weg naar de handhaving op straat. Uit de enquête komt naar voren dat vooral in de beginfase van de coronacrisis, het voor zowel politieagenten als boa's na een nieuwe persconferentie niet direct duidelijk was wat dit betekende voor de wijze van handhaven. Handhavers van politie, gemeenten en andere instanties werden niet voorafgaande aan de persconferenties geïnformeerd en waren dus even goed of slecht op de hoogte als 'gewone' burgers. In de periodes direct na de aankondiging van nieuwe gedragsregels was er nog geen juridisch kader en konden agenten en boa's nog niet bekeuren, maar overtreders wel vermanend toespreken. Nadat die kaders er wel waren door het aanpassen en vaststellen van de noodverordening, kostte het nog enige tijd om de aangepaste richtlijnen voor de handhaving te formuleren en handhavers te brieven.

Beleidslijn politie

Met betrekking tot de handhavende taken van de politie waren er – in de beginfase van de coronacrisis – na de aankondiging van (nieuwe) coronagedragsregels in landelijke persconferenties meerdere stappen te onderscheiden in de verdere uitwerking van de wijze van handhaving. De eerste stap was de bespreking in het Veiligheidsberaad met de voorzitters van de veiligheidsregio's. Daarna kwam de handhaving achtereenvolgens aan de orde in het beleidsteam veiligheidsregio (met sectorhoofd van de politie), bij de briefing van de basisteams (met teamchefs) en bij de briefing van agenten (door de teamchef).

Om meer lijn aan te brengen in de wijze waarop de handhaving werd uitgevoerd, is door de crisisstaf Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) Covid-19 een document opgesteld waarin instructies voor de wijze van optreden ('Handhavingskader') door de politie zijn beschreven in navolging van de beleidslijn van het OM. De teamchef deelt dit vervolgens met agenten. In het handhavingskader wordt vanuit de juridische grondslag (bestaande wetgeving en geldende noodverordeningen) en de actuele context een instructie gegeven voor het optreden door politieagenten bij de verschillende verbodsbepalingen. In alle situaties is het optreden gericht op het doen stoppen van de overtreding om zo verdere verspreiding van het virus te vermijden. Vervolgens is per verbodsbepaling aangegeven welke strafrechtelijke handhaving dient te worden toegepast: feitgecodeerd proces-verbaal, 'tik pv' (uitgebreid proces verbaal voor gecombineerde overtredingen of zaken met complexe bewijsvoering), opmaken bestuurlijke rapportage en/of inbeslagname (in geval van alcoholgebruik in de openbare ruimte na 20.00 uur). Dit gaat gepaard met een algemeen handhavingskader waarin een richting wordt aangegeven voor de afweging tussen waarschuwen of een proces-verbaal opmaken. Het handhavingskader is door de korpschef vastgesteld. Vanwege het vertrouwelijke karakter kan niet worden ingegaan op de inhoud van de handhavingskaders.

Beleidslijn boa's

De wijze van aansturing van de boa's verschilt van de aansturing van de politie en was mede afhankelijk van het soort organisatie waaraan de boa's zijn verbonden. Waar het gaat om de aansturing van de gemeentelijke boa's speelt de burgemeester een belangrijke rol. De gemeente bepaalt waar de handhaving wordt ingezet en de wijze waarop er wordt gehandhaafd.

1b. Regionale verschillen in handhavingsbeleid

Amper regionale variatie in noodverordeningen

De veiligheidsregio's hebben de bevoegdheid om een noodverordening op maat te maken voor de regionale situatie. Uit een regionale vergelijking van Becker e.a. (2020) is gebleken dat er zeer weinig van de landelijke modelverordening is afgeweken. Voor zover er sprake was van regionale accenten, deden deze zich vooral voor in de eerste maanden na de eerste uitbraak en in september 2020 toen de maatregelen weer strenger werden. Als mogelijke verklaringen voor het uitblijven van een gedifferentieerde regionale aanpak wordt gewezen op de vrees voor het ontstaan van onduidelijkheid, waterbedeffect en mogelijke financiële claims.

Regionale verschillen in uitvoering op tactisch en operationeel niveau

De regionale verschillen die in de handhavingspraktijk zichtbaar zijn (zie onderzoeksvraag 2), vinden hun oorsprong dus 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?).

Afstemming en samenwerking tussen boa's en politieagenten

De onderlinge samenwerking en afstemming tussen boa's en agenten is op regionaal en lokaal niveau op verschillende manieren ingevuld.. Er zijn voorbeelden waarbij agenten en boa's van meet af aan samen hebben opgetrokken. Het kwam ook voor dat er aanvankelijk verschillen in stijl waren tussen boa's en agenten, waarbij gaandeweg meer afstemming kwam tussen de politie en de gemeentelijke boa's. Dit gebeurde bijvoorbeeld doordat de politie de instructies van de NSGBO deelde met de gemeente, door het opzetten van een overlegstructuur op

managementniveau en door intensivering van de samenwerking op operationeel niveau, bijvoorbeeld door middel van app-groepen van agenten en boa's die tegelijk dienst hadden.

C. Onderzoeksvraag 2

2a. Uitvoering en ontwikkeling van de handhaving in de praktijk

Het tijdvak vanaf het aankondigen van de eerste coronamaatregelen medio maart tot aan de inwerkingtreding van de Twm op 1 december 2020, is op basis van de geldende coronagedragsregels in te delen in drie periodes:

- 1 aanloop en eerste lockdown (medio maart - eind mei);
- 2 versoepeling (juni - half september);
- 3 strenger wordende maatregelen (half september – eind november).

Ontwikkeling van aantal uitgedeelde bekeuringen en waarschuwingen

Over de gehele periode van maart tot en met november werden in totaal 38.163 feitgecodeerde bekeuringen uitgedeeld door politieagenten en boa's (gemiddeld 1.060 per week. Daarnaast deelden politieagenten 31.326 waarschuwingen uit (gemiddeld 870 per week). In de dezelfde periode schreven politieagenten en boa's in totaal 6.066 parketzaken (de zogenaamde 'tik PV's') uit voor gecombineerde overtredingen of zaken met complexe bewijsvoering (gemiddeld 184 per week). Er is geen landelijke registratie van waarschuwingen door boa's.

Gedurende de periode van maart tot en met mei werden de meeste waarschuwingen (gemiddeld 2.318 per week) en bekeuringen (gemiddeld 2.602 per week) uitgedeeld, in vergelijking tot de latere perioden. De periode van versoepeling van de gedragsregels is goed terug te zien in het zeer beperkte aantal waarschuwingen en bekeuringen in de maanden juni, juli, augustus en begin september (respectievelijk 52 en 64 per week). In de derde periode loopt het aantal waarschuwingen en bekeuringen geleidelijk op, min of meer gelijke tred houdend met de steeds strenger worden maatregelen. In de laatste twee weken van november is er een daling in het aantal bekeuringen en waarschuwingen. In deze weken waren er lichte versoepelingen. Gemiddeld genomen werden in de derde periode minder waarschuwingen gegeven door politieagenten (963 per week), en minder bekeuringen gegeven door politieagenten en boa's (872 per week), dan in de eerste periode. Op 1 december 2020 werd de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 van kracht en eindigt de onderzoeksperiode. De periode vanaf 1 december, toen het land geleidelijk weer in lockdown ging, is in het kader van dit onderzoek niet meegenomen.

Verschillen in werkwijze

Boa's en agenten kunnen diverse vormen van handhaving toepassen. Naast een officiële waarschuwing of bekeuring uitdelen, kunnen zij burgers die zich niet aan de regels houden, aanspreken op hun gedrag. Zowel in de tijd (tussen periodes) als tussen de regio's en tussen boa's en agenten zijn er verschillen te zien in de wijze van handhaven.

Verschillen tussen periodes

Het belangrijkste verschil – door ongeveer de helft van de handhavers genoemd – in de wijze waarop het handhavende werk is gedaan, is dat de coronagedragsregels wisselden. Daarnaast zegt een op de drie handhavers dat er veranderingen waren in de manier waarop zij dienden op te treden. Verder waren er verschuivingen in de prioriteit die de leiding gaf aan handhaving van coronagedragsregels en de tijd die men kon of diende te besteden aan handhaving.



Agenten en boa's geven aan dat in het najaar in vergelijking met de eerdere periodes meer is bekeurd en officieel gewaarschuwd bij een geconstateerde overtreding van de coronagedragsregels. Er werd in die periode dus minder gedoogd of informeel gewaarschuwd. Tijdens de versoepelingen in de zomer werd ten opzichte van de periodes van strengere maatregelen vaker informeel gewaarschuwd en gedoogd.

Deze veranderingen in manier van werken zien we deels terug in de aantallen geregistreerde bekeuringen en officiële waarschuwingen (zie hierboven) en de verhouding tussen de uitgedeelde officiële waarschuwingen en bekeuringen, zoals die uit de registraties naar voren komen. Deze verhouding was niet constant in de tijd. In het voorjaar lagen de aantallen officiële waarschuwingen en bekeuringen dicht bij elkaar, waarbij het aantal waarschuwingen net iets hoger was (110 waarschuwingen per 100 bekeuringen). De zomerperiode zag er heel anders uit. In de eerste plaats is er veel minder handhavend opgetreden en daalden de aantallen uitgedeelde bekeuringen en waarschuwingen. We zien in die periode dat er in verhouding tot het aantal bekeuringen, veel is gewaarschuwd (290 waarschuwingen per 100 bekeuringen). In het najaar neemt zowel het aantal bekeuringen als het aantal waarschuwingen weer toe, maar blijft het accent meer dan in het voorjaar op waarschuwen liggen (160 waarschuwingen per 100 bekeuringen).

Verschillen tussen boa's en agenten

Boa's hebben gemiddeld genomen 'strenger' opgetreden in de handhaving dan agenten. Uit de enquête onder handhavers blijkt dat boa's in meer gevallen formeel hebben gewaarschuwd en bekeurd, terwijl agenten meer informeel waarschuwd en gedoogden.

Verschillen tussen regio's

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen veiligheidsregio's als het gaat om het aantal uitgedeelde bekeuringen en waarschuwingen door politie en boa's. Gerelateerd aan het aantal inwoners deelde de politie de meeste bekeuringen uit in de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Gelderland-Zuid. In deze drie regio's lag het aantal politiebekeuringen op meer dan 200 per 100.000 inwoners. In Drenthe werden de minste bekeuringen uitgeschreven door agenten (54 per 100.000 inwoners). Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden zijn ook de regio's waar de politie relatief veel waarschuwingen uitdeelde (in beide regio's meer dan 450 per 100.000 inwoners). Kort daarachter zit Zuid-Holland-Zuid. Het minste aantal waarschuwingen viel te noteren in de regio Zeeland (27 per 100.000 inwoners).

Rotterdam-Rijnmond en Gelderland-Zuid komen ook bovendien wanneer we kijken naar het aantal door boa's uitgeschreven bekeuringen (respectievelijk 284 en 229 per 100.000 inwoners). De top drie wordt gecombineerd door Kennemerland (185 per 100.000 inwoners). In Drenthe, Friesland en Noord-Holland-Noord deelden boa's de minste bekeuringen uit (24 per 100.000 inwoners).

Over de gehele periode bezien zijn er vier regio's waar agenten relatief veel bekeuren in verhouding tot het aantal waarschuwingen (ratio < 0,3), te weten Gelderland-Zuid, Zeeland, Kennemerland en Noord-Holland-Noord. Voorbeelden van regio's waar agenten vaak kiezen voor een waarschuwing in plaats van een boete zijn Rotterdam-Rijnmond, Brabant-Zuidoost, Hollands-Midden en Zuid-Holland-Zuid, waar de ratio boven de 2,0 ligt: meer dan 20 officiële waarschuwingen per 10 bekeuringen. Dit duidt op forse regionale verschillen in de wijze waarop handhavers in de praktijk optreden bij hun keuze voor waarschuwen of bekeuren.

Voor alle hierboven gepresenteerde aantallen officiële waarschuwingen en bekeuringen geldt dat niet met zekerheid is te zeggen of het een weerspiegeling is van het aantal overtredingen van

coronagedragsregels en in hoeverre het heeft te maken met de inzet die is gepleegd in het kader van de handhaving.

Leeftijdsafhankelijke aanpak

In de periode van maart tot en met november werden de meeste bekeuringen en waarschuwingen uitgedeeld aan jongvolwassenen (18 tot en met 22 jaar), gevolgd door de leeftijdsgroep 23 tot en met 27 jaar. Aan minderjarigen werden naar verhouding meer waarschuwingen uitgedeeld dan bekeuringen. Dit past bij de handhavingsstrategie voor deze groep.

Op basis van de beschikbare data is niet met zekerheid te zeggen of de relatief grote aantallen bekeuringen en waarschuwingen onder jongeren te maken hebben met hun gedrag of dat het wellicht te maken heeft met de zichtbaarheid van hun overtredingen en/of de wijze van handhaven door politieagenten en boa's tegenover deze groep.

Duidelijkheid van de gedragsregels en de wijze van handhaven

Het merendeel van de boa's en agenten beschouwt de regels waarop ze dienden te handhaven als nuttig. Voor de meeste handhavers was het in duidelijk op welke regels diende te worden gehandhaafd, welke prioriteit de handhaving van corona had ten opzichte van andere werkzaamheden en wat de gewenste wijze van optreden was. Bijvoorbeeld wat betreft beboeten, officieel waarschuwen of vermanend toespreken. In die zin hebben de meeste handhavers de instructies en richtlijnen die zij hebben meegekregen vanuit de eigen leiding als duidelijk ervaren. Ongeveer een op de tien handhavers vond deze niet duidelijk en voor een kwart was het deels wel en deels niet duidelijk.

Ruim de helft van de handhavers vond dat zij deze gedragsregels goed konden uitleggen aan burgers. Ongeveer een op de tien zegt dat ze daar moeite mee had en een derde zegt dat ze daar deels moeite mee had. De meeste onduidelijkheid bestond er over welke regels op welk moment van toepassing waren. Voor bijna een kwart van de handhavers waren er momenten dat niet duidelijk was welke coronagedragsregels er precies golden. Boa's ervoeren meer duidelijkheid dan agenten in de handhaving van de coronagedragsregels. Hiervoor is geen verklaring gevonden in dit onderzoek.

Het 1,5 meter afstand houden en het dragen van een mondkapje in het OV waren voor de handhavers de duidelijkste regels om op te handhaven. Minder duidelijk was hoe ze precies moesten handhaven op het ongeoorloofd open zijn van gebouwen en overtredingen van het maximaal aantal personen in gebouwen en bij evenementen.

Focus in de handhaving door boa's

Voor boa's uit verschillende domeinen liet de praktijk van handhaving een divers beeld zien. Boa's uit domein IV (openbaar vervoer) hebben (uiteeraard) vooral gehandhaafd op het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer. De groene boa's uit domein II (milieu, welzijn en infrastructuur) traden vooral op tegen overtreding van 1,5 afstand houden en groepsvorming. Meer dan de gemeente boa's uit domein I (openbare ruimte) werd daarbij informeel gewaarschuwd. De mate van prioriteit van het handhaven op coronagedragsregels en de gewenste wijze van optreden waren voor groene boa's minder duidelijk. De boa's uit domein I traden strenger op dan boa's uit de andere domeinen: ze hebben meer bekeurd en formeel gewaarschuwd. En ze handhaafden over de volle breedte van de coronagedragsregels, uitgezonderd het dragen van een mondkapje in het OV. Daardoor ervoeren ze meer wijzigingen in de wijze van handhaving op coronagedragsregels.

2b. Draagvlak voor de handhaving van de coronagedragsregels

Opvattingen over de handhaving

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 coronagedragsregels. Ruim de helft vindt zelfs dat de handhaving nog wel wat strenger kan, terwijl een op de acht hier tegen is. Een op de vijf Nederlanders zegt dat de handhaving het leven van burgers moeilijker maakt. Een minderheid van de Nederlanders zegt dat handhavend optreden door politieagenten en boa's maakt dat ze zelf de coronagedragsregels beter naleven. Waarschijnlijk zijn voor hen andere factoren belangrijker om de coronagedragsregels na te leven, zoals intrinsieke motivatie.

Een mogelijke indicator voor het draagvlak voor de handhaving is de mate waarin bekeurde burgers omgaan met de hen opgelegde boete. Het blijkt dat het percentage bekeurden dat 'verzet' aantekende relatief hoog was in de periode van maart tot en met mei 2020. In de periode van versoepeling van gedragsregels daalde het aangetekende verzet tegen bekeuringen. Toen de coronagedragsregels in het najaar weer strenger werden, bleef het percentage dat verzet aantekende verder dalen. Dit kan duiden op een toenemende acceptatie van opgelegde boetes.

Duidelijkheid van de regels voor burgers

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. Hiermee is de duidelijkheid voor burgers iets groter dan voor de handhavers. De achtergrond hiervan is mogelijk dat handhavers hogere eisen aan zichzelf stellen, omdat zij immers de precieze grenzen van toelaatbaar en ontoelaatbaar gedrag in detail moeten kennen. Het verlagen van de boete van 395 euro naar 95 euro heeft voor het grootste deel (84%) van de Nederlanders geen invloed gehad op de eigen omgang met coronagedragsregels.

Ervaringen van burgers

Drie kwart 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 en een op de 100 heeft in het afgelopen jaar persoonlijk te maken gehad met een boa of agent die hem of haar heeft bekeurd, gewaarschuwd of vermanend toegesproken. Het merendeel van de mensen die zijn toegesproken, gewaarschuwd of beboet of hiervan getuige waren, was het eens met de wijze waarop de handhavers met de situatie omgingen.

2c. Ontwikkeling van de naleving van coronagedragsregels

Zelf gerapporteerde naleving

Het periodiek onderzoek van het RIVM biedt onder meer inzicht in de mate waarin het burgers lukt om de coronagedragsregels op te volgen. Hieruit blijkt dat Nederlanders zich naar eigen zeggen het beste houden aan het ontvangen van het maximaal aantal bezoekers thuis. Het percentage dat zich hieraan houdt, lag over de gehele periode tussen de 85 en 95 procent. Er was wel een daling van de naleving in de zomerperiode. Het voldoende afstand houden schommelde over vrijwel de gehele periode tussen de 60 en de 70 procent. Ook hier was een daling van de



naleving te zien gedurende de zomermaanden. Het vermijden van drukke plekken kende vergelijkbare nalevingspercentages en een eveneens vergelijkbaar patroon.

De Universiteit van Amsterdam heeft in de periode april tot en met juli 2020 onderzoek gedaan naar de naleving van coronagedragsregels en de factoren die burgers beïnvloeden in het naleven van de coronagedragsregels. De onderzoekers noemen verschillende verklaringen voor de afname in naleving in de periode mei-juni. Er is in die periode sprake van een verminderde steun voor de maatregelen in combinatie met een afname van de risicoperceptie. Behalve persoonlijke factoren als een verminderde intrinsieke motivatie, een afname van de praktische mogelijkheden en gebrek aan kennis, spelen ook de grotere mogelijkheden om de maatregelen te overtreden een rol. Dit laatste houdt mogelijk verband met de andere wijze van handhaven.

Beoordeling van naleving door handhavers

Handhavers geven de naleving door burgers van de coronagedragsregels alleen in de eerste lockdown een voldoende (6,5; 26% van de handhavers geeft een onvoldoende). In de zomerperiode, met versoepelingen van de maatregelen, werden de coronagedragsregels in de ogen van handhavers minder goed nageleefd (5,4; 48% geeft een onvoldoende). In het najaar als de coronagedragsregels weer worden aangescherpt, was de naleving in de ogen van handhavers nog steeds onvoldoende (5,4; 46% geeft een onvoldoende). Dit vertaalde zich echter in deze periode niet in een hoger aantal boetes in vergelijking met de eerste lockdown in het voorjaar. Volgens de handhavers was er in de eerste lockdown meer begrip voor het handhavend optreden dan in de periodes daarna. Dit begrip nam in de loop van de tijd af.

Over het algemeen werden, volgens de handhavers gedragsregels met betrekking tot groepsvorming en 1,5 meter afstand houden het minst goed nageleefd. De regels rond het gesloten houden van gebouwen, de beperkingen op organisatie van evenementen en het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer werden volgens handhavers beter nageleefd.

D. Onderzoeksvraag 3

Knelpunten in de uitvoering van het handhavingsbeleid

Onduidelijkheid over regels en de toepassing ervan

Handhavers staan in het algemeen achter de coronagedragsregels als manier om besmettingen te voorkomen. En hebben er bovendien vertrouwen in dat hun (handhavend) optreden leidt tot beter gedrag van burgers. Bij ongeveer een op de drie handhavers was echter (op sommige momenten) in meer of mindere mate sprake van onduidelijkheid over de instructies en richtlijnen voor handhaving.

- De meeste onduidelijkheid bestond er over welke regels op welk moment van toepassing waren. Door de snel op elkaar volgende veranderingen in coronagedragsregels, wisselden de prioriteiten soms per week en was het voor bijna een kwart van de handhavers niet altijd duidelijk welke regels er golden. Tussen het aankondigen van nieuwe regels tijdens de persconferenties en de briefing over de werkwijze aan handhavers zat veelal enkele dagen tijd. Deze tijd was nodig om de noodverordening aan te passen op nieuwe verboden en de handhavingslijn te bepalen. Deze perioden werden ervaren als een soort vacuüm, waarin voor handhavers nog veel onduidelijk is. In deze perioden kon nog niet worden bekeurd of officieel worden gewaarschuwd en daarom werd handhavers meegegeven om overtreders informeel te waarschuwen, c.q. vermanend toe te spreken, vooruitlopend op de handhavingsinstructie.



- Een andere vorm van onduidelijkheid betreft de uitzonderingen op de regels die in de noodverordeningen staan vermeld. Handhavers hadden er soms moeite mee het overzicht te houden over deze uitzonderingen.
- Verder worden handhavers in de praktijk, ook na een goede instructie, nog steeds geconfronteerd met grensgevallen of er wel of niet van een overtreding sprake is. Ook kan er wel eens twijfel zijn over de passende wijze van optreden: vermanend toespreken, officieel waarschuwen of bekeuren. Specifiek voor boa's was het wel eens lastig de grens te bepalen tussen overtreding van coronaregels en het verstoren van de openbare orde. Hierdoor belandden boa's in situaties die tot de bevoegdheid van de politie horen.
- Er waren verschillen in duidelijkheid van de regels en met name op welke manier daar op te handhaven. Boa's en agenten hadden de meeste moeite om handhavend op te treden rond het maximaal aantal personen in gebouwen en bij samenkomsten, het ongeoorloofd open zijn van gebouwen en overtreding van openingstijden. Het was bijvoorbeeld voor handhavers soms lastig om in te schatten of er wel of geen sprake is van een publiek toegankelijk gebouw. De handhavingsinstructies boden hierover geen uitsluitel. Bij overtreding van deze regels is ook gekozen voor andere manieren van handhaven dan bekeuren of waarschuwen. Het gaat dan ook om het toepassen van bestuursrechtelijke maatregelen, zoals last onder dwangsom.
- Genoemde onduidelijkheden kunnen leiden tot inconsequenties in de wijze van handhaving. Zo kunnen er verschillen ontstaan tussen regio's en tussen typen handhavers. En juist een consequentere (en ook strengere) wijze van handhaven is een wens van een meerderheid van de bevolking.

Verschillen in werkwijze tussen boa's en agenten

Bijna een kwart van de handhavers vindt dat er geen goede afstemming was met handhavers van andere organisaties. Er was - zeker in de eerste periode - sprake van verschillen in wijze van handhaven tussen boa's en agenten. Bij het handhaven van de coronagedragsregels heeft de politie over het algemeen vaker informeel gewaarschuwd, terwijl boa's vaker een bekeuring of een formele waarschuwing uitdeelden. Agenten gingen er volgens de handhavingsinstructie in sommige regio's in maart/april 2020 'niet met gestrekt been in', terwijl een deel van de boa's een meer 'zero tolerance' werkwijze hanteerde. Dit laatste vanuit de instructie om streng op te treden.

Werklast en werkdruk

De handhaving van de coronagedragsregels leverde bij drie kwart van de handhavers extra werk op (onder meer door extra administratieve werkzaamheden). Twee op de drie ervaren extra werkdruk, bijvoorbeeld doordat er niet altijd voldoende capaciteit was om goed te handhaven op coronagedragsregels. Boa's zeggen in sterkere mate extra werk te hebben gekregen en hebben meer dan agenten extra werkdruk ervaren. Een mogelijke verklaring is dat zij strengere instructies voor handhaving hebben meegekregen. Bijna de helft van de handhavers was bang om tijdens de uitvoering van het werk zelf besmet te raken. De dreiging van verzuim en capaciteitstekort kan ertoe leiden dat andere werkzaamheden blijven liggen. Dit wordt door meer dan de helft van de handhavers bevestigd. Toch is het maar een kleine groep van een op de zes burgers die vindt dat er minder aandacht van politie en boa's was voor andere problemen in de buurt. Veel burgers hebben hier geen zicht op en vinden dat er een terechte focus op de handhaving van de coronagedragsregels was.



Handhavers ervaren afnemend begrip en minder naleving

Handhavers ervaarden gedurende de periode maart tot en met november 2020 een afname in het begrip dat burgers hadden voor het handhavend optreden. Het is bekend dat naleving slechts ten dele wordt bepaald door handhaving en veel meer door andere factoren (bijvoorbeeld intrinsieke motivatie). Naast de afname in door handhavers ervaren begrip zien we tegelijkertijd een daling van de door handhavers ervaren naleving van burgers. Dit komt niet direct tot uiting in het aantal formele waarschuwingen en bekeuringen. Dat ligt in het najaar van 2020 namelijk lager dan in het voorjaar. Een mogelijke verklaring is dat burgers gaandeweg het jaar steeds beter wisten wat wel en niet mocht en ook meer de randen van het toelaatbare opzochten. Een andere mogelijke verklaring is dat handhavers juist vanwege hun handhavende werk in aanraking komen met burgers die de gedragsregels overtreden. Uit de gedragsmonitor van het RIVM blijkt namelijk dat de naleving in het najaar op een vergelijkbaar niveau lag als in het voorjaar

E. Onderzoeksvraag 4

Lessen voor de toekomst

Over de gehele periode van maart tot en met november 2020 bezien, is te stellen dat de intensiteit van de handhaving min of meer gelijke tred hield met de zwaarte van de coronagedragsregels. Wel zien we dat tegen het einde van de onderzoeksperiode door handhavers een daling wordt ervaren van de naleving door burgers en ook meer weerstand tegen handhavers. Deze weerstand lijkt echter geen verband te houden met de manier waarop is gehandhaafd. Over de gehele periode zien we dat er waardering van burgers is voor de wijze waarop handhavers hun werk doen, ook onder personen die zijn gewaarschuwd of bekeurd.

We kunnen weliswaar op basis van de verzamelde gegevens in beperkte mate conclusies trekken over de bijdrage van de handhaving aan de naleving, wel komen uit het onderzoek verbeterpunten naar voren met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van het handhavingsbeleid. We sommen deze conclusies en mogelijke leerpunten hieronder op aan de hand van enkele opvallende karakteristieken en praktische knelpunten.

Omgang met onduidelijkheid van de regels en wijze waarop diende te worden gehandhaafd

Op meerdere momenten was sprake van onduidelijkheid over welke regels op welk moment van toepassing waren. Door elkaar snel opvolgende nieuwe noodverordeningen was het niet altijd duidelijk welke coronagedragsregels er golden en hoe daarop diende te worden gehandhaafd. Met name bij nieuwe maatregelen zat er tijd tussen de aankondigingen tijdens de persconferenties en de feitelijke handhaving op straat, omdat eerst de noodverordening diende te worden aangepast, het handhavingsbeleid moest worden geformuleerd en de handhavers een briefing over de werkwijze moesten krijgen.

In deze tussenperiodes dienden handhavers hun werk te doen met onvolledige informatie over het kader waaruit ze dienden te handelen en zonder vastgesteld handhavingsbeleid. Er was ruimte voor verschillende interpretaties tussen regio's, tussen politie en boa's en tussen individuele handhavers. In de praktijk heeft dat in beperkte mate voor problemen gezorgd doordat gaandeweg - en in sommige gevallen vanaf de start - acties zijn ondernomen om hier mee om te gaan. Op strategisch niveau zijn er voorbeelden van gemeenten die, vooruitlopend op het afkondigen van nieuwe maatregelen, al verschillende scenario's ten aanzien van de



handhaving hebben doordacht en doorgesproken. Op het moment van afkondiging van de werkelijke maatregelen werd duidelijk welk scenario voor de handhaving passend was.

Omgang met verschillen in werkwijze tussen boa's en agenten

Bij het handhaven van de coronagedragsregels kiest de politie over het algemeen vaker voor een informele waarschuwing, terwijl boa's vaker een bekeuring of een formele waarschuwing uitdelen. Dit heeft deels te maken met de gegeven instructie, verschillen in taakopvatting en niet-optimale uitwisseling en samenwerking. Er zijn op dit punt wel lessen geleerd. Op tactisch niveau zien we voorbeelden van informatie-uitwisseling tussen politie enerzijds en de boa's (met name gemeente boa's) anderzijds over de wijze waarop de handhaving in de praktijk wordt uitgevoerd. Dat kan onder meer door elkaar over en weer inzage te bieden in de briefings van handhavers op lokaal niveau. Op operationeel niveau zijn er voorbeelden van boa's en agenten die via app-groepen afstemming zoeken over de handhaving in de praktijk. Dit zorgt er ook voor dat er meer één lijn wordt getrokken in de handhaving.

Omgang met knelpunten in de uitvoering

De handhaving van de coronagedragsregels leverde bij de meerderheid van de handhavers extra werk op en eveneens een meerderheid heeft extra werkdruk ervaren. Boa's zeggen in sterkere mate extra werk te hebben gekregen en hebben meer dan agenten extra werkdruk ervaren. Het van kracht worden van gedragsregels leidde behalve tot een aantal knelpunten in de werkplanning en administratieve druk ook tot vraagstukken rond de veiligheid van de agenten en boa's. Een aanzienlijk deel van de handhavers had zelf vrees om besmet te raken en de gebruikelijke manier van werken in koppels werd als riskant beoordeeld. Vanwege het gevaar van onderlinge besmetting gingen ervaren dienders in hun eentje de straat op.

Omgang met verschillen tussen regio's in de mate en wijze van handhaven

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen regio's in de mate waarin en de manier waarop er is gehandhaafd. Zowel in intensiteit, blijkend uit de aantallen uitgedeelde waarschuwingen en boetes, als ook in wijze van handhaven en specifiek de mate waarin het accent lag op beboeten dan wel waarschuwen. Deze verschillen tussen regio's zijn slechts in zeer beperkte mate te verklaren door verschillen in noodverordeningen, want die waren in het gehele land grotendeels gelijk. Ze zijn mogelijk wel toe te schrijven aan een aantal andere factoren. In de eerste plaats kunnen regionale verschillen in de mate waarin coronabesmettingen voorkomen een rol hebben gespeeld. Zo was het aantal besmettingen in het noordelijk deel van het land het grootste deel van de periode lager dan elders en zijn er daar ook minder boetes en waarschuwingen uitgedeeld. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de naleving daar beter was. Het handhavingsbeleid zelf kan de verklaring vormen: er is minder gehandhaafd en/of verschillende instructies en/of meer informeel gewaarschuwd door individuele handhavers. De vrijheid voor de regio's om hun eigen invulling te geven aan de wijze van handhaven heeft geleid tot forse regionale verschillen in de intensiteit en wijze van handhaven.

F. Slotbeschouwing

Het onderzoek heeft een beeld gegeven van de wijze waarop de handhaving van coronagedragsregels zijn beslag heeft gekregen. Er is weinig te zeggen over wat precies de bijdrage van de handhaving is geweest aan de naleving van coronagedragsregels. De naleving wordt immers in algemene zin vooral door tal van andere (psychologische) factoren bepaald.



Duidelijk is geworden dat er per regio en in de tijd verschillen in handhavingsbeleid en in optreden van boa's en agenten is geweest. Ook is duidelijk dat er zich in de uitvoering een aantal knelpunten heeft voorgedaan, waarvoor deels ook al oplossingen zijn gevonden.

Op basis van dit beschrijvende onderzoek is echter niet te zeggen in hoeverre de handhaving effectief is geweest in de zin of het heeft bijgedragen aan de naleving van gedragsregels. Ook is geconstateerd dat er zich grote regionale verschillen (op het niveau van de veiligheidsregio's) hebben voorgedaan in de wijze van handhaven, zonder dat daarvoor een verklaring is gevonden. Om hier meer inzicht in te krijgen, stellen we de volgende analyses voor op het niveau van de veiligheidsregio:

- de inhoud van de regionale beleidslijn ten aanzien van de handhaving in relatie tot het nalevingsbeeld en de geregistreerde waarschuwingen en bekeuringen;
- de feitelijk ingezette handhavingscapaciteit in uren/fte in relatie tot het nalevingsbeeld en de geregistreerde waarschuwingen en bekeuringen;
- het aantal uitgedeelde bekeuringen door boa's en agenten en waarschuwingen door agenten per 100.000 inwoners en de daaruit af te leiden feitelijke trefkans en ratio; zo mogelijk uit te breiden met geregistreerde waarschuwingen door boa's;
- de regionale perceptie van de trefkans en andere voorspellende factoren voor nalevingsgedrag zoals intrinsieke motivatie om de gedragsregels na te leven (risicoperceptie, acceptatie en zelfeffectiviteit), de perceptie van de doeltreffendheid van het gedragsregels, de praktische mogelijkheden en kennis die men nodig heeft om de gedragsregels na te leven en mogelijkheden om de gedragsregels te overtreden;
- gebiedsspecifieke indicatoren voor de dynamiek of drukte op straat, waaronder aantal bezoekers van buiten de regio, maar ook informatie over mogelijke culturele verschillen tussen regio's.

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl