

Landelijke afspraken handhaving Corona maatregelen

Vastgesteld in Veiligheidsberaad van 26 oktober 2020

Geactualiseerd op 1 en 15 december 2020

Versie heropening samenleving 22 april 2021

1. Doel handhavingskader

De *Landelijke afspraken handhaving Corona maatregelen* zijn in oktober en december 2020 opgesteld en geactualiseerd naar aanleiding van het veranderende maatregelenpakket. Na een lange periode van (gedeeltelijke) lockdown gaan we nu stapsgewijs overgegaan op afschaling. Deze nieuwe situatie vraagt ook om een actualisatie en herijking van de landelijke afspraken.

Er is tot nu toe stevig ingezet op zowel toezicht als op handhaving van de maatregelen. Het Veiligheidsberaad, OM, politie en het kabinet hebben in het najaar van 2020 de gezamenlijke wens uitgesproken om bij de handhaving van dit landelijke maatregelenpakket als één overheid op te treden.¹ Dit optreden als één overheid vereist overeenstemming over de uitgangspunten in de handhaving zelf. Dit is de kern van dit handhavingskader. Daarnaast is, uiteraard, ook van belang dat sprake is van heldere en eenduidige interpretatie van de normen in de wet en ministeriële regelingen. Bovenal geldt dat naleving niet alleen een zaak voor bestuur, politie, boa's² en justitie is. Handhaving is het sluitstuk. Ook andere partijen kunnen bijdragen in het voorkomen en corrigeren van normafwijkend gedrag.³ Op hen wordt een dringend(er) beroep gedaan.

Eenheid in handhaving helpt de handhavers bij het goed uitvoeren van hun werk en zorgt daarnaast voor duidelijkheid en voorspelbaarheid voor burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en anderen. Ook zij kunnen bijdragen aan het bevorderen van de naleving van de maatregelen. Want ook hier geldt: alleen samen krijgen we Corona eronder.

2. Werkwijze handhaving

Handhaven is aanspreken, waarschuwen en in voorkomende gevallen proces-verbaal opmaken, niet noodzakelijkerwijs in die volgorde. Maar ook het ontruimen of sluiten parken, afsluiten van winkelstraten, sluiten van winkels of het in beslag nemen van geluidsapparatuur bij een illegaal feest zijn onderdeel van de handhaving.

Afhankelijk van de aard van de bepaling (en de specifieke omstandigheden van het geval) wordt gekozen voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Sommige overtredingen lenen zich meer voor bestuursrechtelijke handhaving (herstel) en andere meer voor een strafrechtelijke aanpak. Zo ligt het bestuursrechtelijk optreden meer in de rede als er handhavend opgetreden moet worden richting bedrijven, exploitanten en organisatoren of tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van genomen maatregelen⁴. Nadruk ligt dan immers op de naleving en het herstel en in overeenstemming brengen van de situatie met de geldende regels. Strafrechtelijke handhaving is aan de orde wanneer de verbodsbepaling gericht is tot de individuele burger en een onmiddellijk effect door snelle normhandhaving wenselijk is.

Naast het maken van een heldere keuze tussen bestuurlijk of strafrechtelijk optreden is ook eenduidigheid in het bestuurlijk optreden van belang. De handhavende organisaties nemen in gelijke gevallen gelijke maatregelen en stemmen de handhavingsdruk onderling af om verschillen in handhaving en de scherpte daarvan te voorkomen. Tot het instrumentarium voor bestuurlijke handhaving van de Corona-maatregelen behoort onder meer de bestuursdwang. Het betreft dan

¹ Op 15 juli jl. is ook een kader vastgesteld in het Veiligheidsberaad over hoe om te gaan met manifestaties in tijden van Corona ("*Handreiking openbare manifestaties zomer 2020*").

² Zie de wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar, Staatscourant 2020, 62314.

³ Denk bijvoorbeeld aan de inspectiediensten, de NVWA, de particuliere beveiliging in winkels e.d.

⁴ De burgemeester is bevoegd voor publieke plaatsen en besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. De minister van VWS is bevoegd voor besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

de (preventieve) last onder dwangsom of de sluiting (zo nodig met spoed) van voor publiek toegankelijke ruimten, waaronder cafés en winkels. Bij deze (pandgerichte) maatregelen ligt overigens (directe) sluiting eerder voor de hand dan andere, minder vergaande, maatregelen. Uitgangspunt is immers een stevigere en snellere handhaving die direct effect sorteert.

3. Betrokken partijen

Deze landelijke afspraken handhaving coronamaatregelen zijn door veiligheidsregio's, gemeenten, politie, OM en het ministerie van JenV opgesteld. Ten aanzien van strafrechtelijke handhaving is in dit kader aangesloten bij het landelijke OM-beleid, zoals ook is verankerd in het *Beleid handhaving verbodsbepalingen Tijdelijke Wet Covid-19*.

Bevoegdheden om uitvoering te geven aan maatregelen die in de Twm zijn neergelegd (specifieke bevoegdheden voor de burgemeester, toezicht en handhaving) – behoudens escalatie – liggen niet bij de voorzitters van de veiligheidsregio's, maar op gemeentelijk niveau, met controle mogelijkheden van de gemeenteraad. De voorzitters van de veiligheidsregio blijven in algemene zin belast met de bestrijding van de epidemie (artikel 6 Wpg) door de coördinerende en signalerende rol, ook met betrekking tot de handhaving. Het Veiligheidsberaad behoudt vanwege de coördinerende rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's een belangrijke rol bij de bovenregionale afstemming en bij de afstemming met het kabinet. Daarbij betrekken de voorzitters van de veiligheidsregio's de informatie en signalen die zij van de burgemeesters in het regionaal beleidsteam in de veiligheidsregio ontvangen.

4. Generieke uitgangspunten handhavingsbeleid

Iedereen in Nederland heeft een eigen verantwoordelijkheid om zich aan de regels te houden. Het begint bij het individu, maar er zijn ook vele andere betrokken. In gezamenlijkheid zorgen we ervoor dat de Coronamaatregelen worden nageleefd en gehandhaafd.

Voor de landelijke afspraken over handhaving gelden de volgende gemeenschappelijke generieke uitgangspunten:

- a. We blijven een groot beroep doen op burgers als het gaat om de naleving van de maatregelen. Het naleven van de (basis)maatregelen levert een groot effect op in het terugdringen van het virus. Naast verantwoordelijkheid over de eigen naleving van de regels - en dus de gezondheid van jezelf - bestaat er ook verantwoordelijkheid voor het doen bevorderen van de naleving door de ander. Spreek elkaar aan en attendeer elkaar op onvoldoende afstand houden, ongewenste groepsvorming e.d.;
- b. Het is aan ondernemers om de twm-maatregelen, protocollen en afsprakenkaders te vertalen naar hun zaak en de inrichting zo vorm te geven dat de klanten de Coronamaatregelen kunnen naleven. Ondernemers treden actief op bij niet naleving van maatregelen door klanten. Er wordt een moreel appèl gedaan op ondernemers om zich met het oog op de volksgezondheid allemaal aan de regels te houden en ook concurrentievervalsing te voorkomen. Naleving hiervan dient op lokaal niveau te worden gecontroleerd. Alleen bij dreiging wordt een beroep op politie gedaan.
- c. De koepels stimuleren de uitvoering en naleving van de afspraken en protocollen en spreken hun leden hierop aan;
- d. De Inspecties zullen bij hun werkzaamheden toezien op de naleving van de maatregelen en protocollen. Bij geconstateerde overtreding maken zij melding bij de burgemeester. Bij ernstige of herhaalde overtreding treedt de burgemeester bestuurlijk op;
- e. Burgemeesters zijn benoemd als bestuursorgaan en daarmee bestuurlijk en juridisch verantwoordelijk voor toezicht en de daaruit voortvloeiende maatregelen als dat nodig is. De aangewezen toezichthouders rapporteren aan de burgemeester. Burgemeesters dragen zorg voor goede afspraken met horeca en detailhandel conform de sectorale afsprakenkaders. Handhaving door het bestuursorgaan richt zich op evidente, stelselmatige en/of bewuste overtreding. In dat geval kan er door het bestuursorgaan (de burgemeester) worden beboet of locaties worden gesloten. Hierbij is het van belang dat er een goede informatiepositie ontstaat op basis waarvan onder andere onderscheid kan

worden gemaakt tussen patronen en incidentele (onbewuste) overtredingen, waardoor herhaaldelijk overtreden kan worden geconstateerd.

Ook dragen burgemeesters zorg voor proactief en reactief crowdmanagement. Zo wordt er vooraf zorg gedragen voor een heldere inrichting van de ruimte door bijvoorbeeld pijlen, strepen en posters met de regels. Zodra er toch achteraf grote mensenmassa's zijn, zal de burgemeester passende maatregelen nemen;

- f. Boa's en politie zullen primair handhaven op openbare orde problematiek, excessen en (tijdige) sluitingen. Handhaving in publieke plaatsen zal zich zowel richten op het aanspreken en waarschuwen van de burger, als ook op het verbaliseren. De handhaver beslist binnen zijn professionele ruimte welk instrument hij inzet. Uiteindelijke prioriteiten en de in te zetten middelen zijn te bepalen door de lokale driehoek.

De regels gelden voor iedereen, maar de omstandigheden kunnen per geval verschillen. Daarom vertrouwen we bij het handhaven van de maatregelen op de professionaliteit van de handhaver. Handhavingpartners ondersteunen elkaar, informeren elkaar en versterken elkaar, dit vanzelfsprekend binnen de geldende wettelijke kaders en mogelijkheden. Politie en overige functionarissen die met handhaving zijn belast (boa's)⁵ werken zij aan zij.

5. Dynamiek en communicatie

Dit handhavingskader is uiteraard een dynamisch document. Er moet kunnen ingespeeld op actuele en nieuwe fenomenen. De regels kunnen wijzigingen ondergaan. Het handhavingskader heeft daarom periodiek aanscherping en actualisering, passend bij de op dat moment geldende maatregelen. De partijen die dit kader onderschrijven (zie hiervoor onder punt 3) zijn overeengekomen hiertoe nauwgezet de vinger aan de pols te houden en elkaar hierover in de Regionale Beleidssteams en vervolgens in het Veiligheidsberaad tijdig te informeren.

Bij het eventueel verder verscherpen of juist versoepelen van de maatregelen moet ook worden bepaald wat alsdan de best mogelijke c.q. meest effectieve handhavingstrategie is. De handhavingorganisaties kunnen dit overkoepelende kader gebruiken als basis voor de verdere specifieke invulling van de handhaving.

⁵ Concreet gaat het dan om boa's in domein I, II en IV, zoals ook verankerd in de Regeling Domeinlijsten boa's (zij allen zijn met toezicht en handhaving van Corona-noodrecht belast). Zie "Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 maart 2020 tot wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met het Covid-19-virus" (Staatscourant 2020, 19421).