

Landelijke afspraken handhaving Corona maatregelen

Vastgesteld in Veiligheidsberaad van 26 oktober 2020

Geactualiseerd op 1 december 2020

1. Doel handhavingskader

Vanwege oplopende besmettingscijfers in de afgelopen weken en een toename van aantallen ziekenhuisopnames en IC-opnames zijn nieuwe stevigere maatregelen noodzakelijk gebleken. Op 1 december 2020 zijn de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm)*, de daarop gebaseerde 1,5-meter-amvb en twee daarop gebaseerde ministeriële regelingen in werking getreden.¹ Deze regels nemen de werking over van de regionale noodverordeningen waarin tot eind november de regels over het voorkomen van besmettingen waren opgenomen.

Om ervoor te zorgen dat deze maatregelen het beoogde effect hebben, is strikte(re) naleving een absoluut vereiste. Daarom wordt ook stevig ingezet op zowel toezicht als op handhaving van de maatregelen. Het Veiligheidsberaad, OM, politie en het kabinet hebben de gezamenlijke wens uitgesproken om bij de handhaving van dit landelijke maatregelpakket als één overheid op te treden.² 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. Ten slotte: handhaving is niet alleen een zaak voor bestuur, politie, boa's³ en justitie. Ook andere partijen kunnen bijdragen in het voorkomen en corrigeren van normafwijkend gedrag.⁴ Waar nodig zal op hen een indringend(er) beroep worden 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 in bevordering van de naleving van de maatregelen. Want ook hier geldt: alleen samen krijgen we Corona eronder.

De afgelopen maanden heeft de handhaving ten aanzien van individuen zich in het algemeen gefocust op excessen en het waarschuwen en beboeten van de eigenaren van ondernemingen en van instellingen, verenigingen etc. Gezien de ernst van de huidige situatie en de aangescherpte maatregelen is dit niet langer meer houdbaar. Met de in dit kader verankerde handhavingsstrategie wordt gehandhaafd met het oogmerk om ook op het gedrag van individuele burgers te sturen. Dat is echter niet het enige spectrum in de handhaving. Ook organisatoren, ondernemers of beheerders van locaties (bijvoorbeeld winkels, horeca e.d.) waar zich een overtreding voordoet, hebben een verantwoordelijkheid. Als door hen deze verantwoordelijkheid niet of onvoldoende wordt genomen, wordt daartegen – veelal dan als eerste – opgetreden.

Sinds het najaar is gebleken dat vaker moet worden overgegaan op meteen verbaliseren. Politie en boa's maken zelf de professionele inschatting over de wijze van optreden. In ieder geval is het zo dat, als overtreding niet wordt beëindigd, er zeker proces-verbaal wordt opgemaakt. Sneller doorpakken, meer lik op stuk in de gevallen waarin dat nodig is, dat is het adagium.

De basis voor het kader zijn de Twm, de 1,5-meter-amvb en twee daarop gebaseerde ministeriële regelingen die sinds 1 december 2020 in het hele land van kracht zijn. Het betreft het Tijdelijk besluit veilige afstand, de *Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm)* en de *Regeling aanvullende mondkapjesverplichting covid-19 (Ram)*. Handhaving vormt het sluitstuk op overige, andere en minder verstrekkende maatregelen, zoals voorlichting, advisering en informatie,

¹ Staatsblad 2020, 441 (Twm) en 474 (1,5 m.-amvb) en Staatscourant 2020, 62031 en 62032 (Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 resp. Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid-19).

² 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*").

³ Zie de wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar, Staatscourant 2020, 62314.

⁴ Denk bijvoorbeeld aan de inspectiediensten, de NVA, de particuliere beveiliging in winkels e.d.

bewustwording, draagvlakverwerving, toezicht en fysieke inrichting van de buitenruimte of de binnenruimte. Denk aan ruimtelijke indeling, looproutes, bebording, pijlen, wachtrijen, het gebruik en beschikbaar hebben van desinfectiemiddelen, mondkapjes e.d. Dit handavingskader gaat ervan uit dat aan die andere ingrepen en maatregelen is en wordt voldaan.

2. Werkwijze handhaving

Handhaven is aanspreken, waarschuwen en in voorkomende gevallen proces-verbaal opmaken, niet noodzakelijkerwijs in die volgorde. Maar ook het 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 degenen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van genomen maatregelen. 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 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 handavingsdruk onderling af om verschillen in handhaving en de scherpste daarvan te voorkomen. Tot het instrumentarium voor bestuurlijke handhaving van de Corona-maatregelen behoort onder meer de bestuursdwang. In het laatstbedoelde geval betreft het dan de (preventieve) last onder dwangsom of de sluiting (zo nodig met spoed) van voor publiek toegankelijke ruimte, 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.

Vanaf 1 december 2020 is het dragen van een mondkapje in de publieke binnenruimte verplicht. Kern van de nieuwe mondkapjesplicht is dat iedereen in Nederland verplicht is een mondkapje te dragen in "publieke binnenruimtes" zoals winkels, musea en gemeentehuizen. De mondkapjesplicht blijft ook in het openbaar vervoer gelden. Beheerders van publieke ruimtes hebben de mogelijkheid maar niet de plicht om mensen die zonder geldige reden geen mondkapje dragen te weren. Als een bezoeker aangeeft geen mondkapje te kunnen dragen vanwege medische redenen, dan is het primair aan de bezoeker zelf om aannemelijk te maken dat er een geldige reden is die terug te voeren is op zijn/haar ziekte of beperking. Het kan hierbij gaan om zichtbare, maar ook om een onzichtbare beperking of ziekte.

3. Betrokken partijen

Dit model handavingskader is 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 verankerd in het *Beleid handhaving verbodsbepalingen Tijdelijke Wet Covid-19 per 1.12.2020*.

Met de Twm wordt aangesloten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat bevoegdheden om uitvoering te geven aan maatregelen die in de Twm zijn neergelegd (specifieke bevoegdheden voor de burgemeester, toezicht en handhaving) – behoudens escalatie – niet bij de voorzitters van de veiligheidsregio's liggen, maar op gemeentelijk niveau, met controle mogelijkheden van de gemeenteraad.

Op initiatief van het Veiligheidsberaad en de VNG is voor de toepassing van deze bevoegdheden een regionaal en lokaal voorbeeldbeleidskader opgesteld voor veiligheidsregio's en gemeenten.

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 ontvangen.

4. Generieke uitgangspunten handhavingsbeleid

Dit handhavingskader laat onverlet dat een ieder een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat er ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid geldt. Dit komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking bij de protocollering door brancheverenigingen. Deze principes, ook onderdeel van het Corona-beleid van de overheid, blijven vanzelfsprekend ook naast dit handhavingskader, van kracht. Concreet gaat het dan om:

- Eigen verantwoordelijkheid: een ieder heeft een verantwoordelijkheid voor zichzelf als inwoner, ondernemer, werkgever, instelling en organisatie.
- Maatschappelijke verantwoordelijkheid: 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, attendeer elkaar op onvoldoende afstand houden, ongewenste groepsvorming e.d.
- Protocollering door brancheverenigingen: brancheverenigingen en koepelorganisaties stellen binnen gestelde kaders hun protocollen of uitwerkingen op om veiligheid te kunnen garanderen.

Bij dit handhavingskader gelden de volgende gemeenschappelijke generieke uitgangspunten:

- a. 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.
- b. We blijven een groot beroep doen op burgers, instellingen, koepelorganisaties en de ondernemers als het gaat om de naleving van de maatregelen.
- c. Organisator, beheerder, werkgever en ondernemer zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van de regels. Veel brancheorganisaties hebben de RIVM-richtlijnen vertaald naar de dagelijkse praktijk van hun sector in concrete plannen voor op de werkvloer. Dergelijke protocollen gaan onder meer in op naleving. De branche zelf is hier als eerste verantwoordelijk voor.
- d. De verbodsbepalingen die zich richten tot de organisator, beheerder of ondernemer zullen in principe bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. In voorkomende gevallen (excessen, recidive of als bestuursrechtelijk handhaven niet mogelijk is of niet het gewenste effect heeft) zal er strafrechtelijk worden opgetreden. Indien de norm zich ook tot de burger/deelnemer richt, dan zal in beginsel strafrechtelijk worden gehandhaafd.
- e. Het oplopend aantal besmettingen rechtvaardigt in het geval van niet-naleven van de Corona-maatregelen snel doorpakken en handhavend optreden: er zal sneller worden opgetreden, en ook geverbaliseerd;
- f. Politie en functionarissen die met handhaving zijn belast (boa's)⁵ werken zij aan zij;
- g. Handhavingspartners ondersteunen elkaar, informeren elkaar en versterken elkaar, dit vanzelfsprekend binnen de geldende wettelijke kaders en mogelijkheden;
- h. Heldere communicatie over maatregelen en de achtergrond daarvan is essentieel en randvoorwaardelijk voor goede naleving en handhaving.

5. Handhavingsprioriteiten

Bij de inzet van handhavers wordt prioriteit gegeven aan onderstaande speerpunten. Als handhavers bij het uitoefenen van hun werkzaamheden andere overtredingen constateren, zoals

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).

een illegaal feest, zal er uiteraard ook handhavend worden opgetreden. De prioriteiten worden zo nodig geborgd in de gezagsdriehoeken, waar ook lokale prioriteiten kunnen worden toegevoegd. In deze afweging zal ook de inzet rondom manifestaties worden meegenomen.

Voor dit jaar geldt ook een specifiek vuurwerkverbod en worden er daarnaast ook regionale maatregelen genomen om carbidschieten te verbieden. Ook dit zal een forse inzet van de politie vergen. In gevallen waarbij sprake is van een burger in nood, zal de politie hier altijd voorrang aan geven.

Verbod groepsvorming:

Op grond van artikel 3.1 van de Trm is het verboden om zich met een groep van meer dan vier personen op de volgende plaatsen op te houden:

- a. een openbare plaats;
- b. een erf behorende bij een publieke plaats;
- c. een erf behorende bij een besloten plaats, niet zijnde een woning.

Een groepsverband is een aantal min of meer bijeen horende personen, waarbij kennelijk sprake is van een zekere samenhang of omstandigheid waardoor personen bij elkaar zijn. Ophouden is gedurende enige tijd ergens verkeren, terwijl er feitelijk gelegenheid is om te gaan. Er zijn uitzonderingen, bekijk hiervoor de wet.

Veilige afstand:

Op grond van artikel 58f, eerste lid, Trm en het Tijdelijk besluit veilige afstand dienen personen zich buiten de woning op te houden op de veilige onderlinge afstand van 1,5 meter. Handhaving hierop vindt plaats vanaf drie personen of meer. Dit is ook van toepassing op voer- en vaartuigen. Er zijn uitzonderingen, bekijk hiervoor de wet. Optreden richt zich op het doen stoppen van de overtreding en strafrechtelijke handhaving.

Verbod alcohol:

Op grond van artikel 6.9 van de Trm is er een verbod om tussen 20.00 uur en 06.00 uur alcoholhoudende drank te gebruiken of voor consumptie gereed te hebben op openbare plaatsen. Verbaliseren van dit feit prevaleert boven eventueel handhaven van een alcoholverbod op basis van de APV. Dit verbod is tevens van toepassing in vaartuigen en voertuigen, met uitzondering van de woongedeelten. Optreden richt zich op het doen stoppen van de overtreding en strafrechtelijke handhaving, en aangetroffen alcohol dient in beslag te worden genomen. Bij signaleren van feiten genoemd in artikel 4.7 Trm, het verstrekken/verkopen na 20:00 uur, doen we de overtreding stoppen en maken we een bestuurlijke rapportage op. Een verbod op de verkoop van alcohol kan eveneens tot de mogelijkheden behoren.

6. Dynamiek en communicatie

Dit handhavingskader is uiteraard een dynamisch document. Er moet kunnen ingespeeld op actuele en nieuwe fenomenen. De regels kunnen wijziging 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 handhavingsstrategie is. De handhavingsorganisaties kunnen dit overkoepelende kader gebruiken als basis voor de verdere specifieke invulling van de handhaving.