



Rapport

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

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2021/80

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.



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Belangrijkste uitkomsten en conclusies	6
1 Inleiding	19
1.1 Achtergrond	19
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	20
1.3 Focus, afbakening en definities	21
1.4 Uitvoering van het onderzoek	24
1.5 Leeswijzer	25
2 Handhavingsbeleid	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Inhoud van het handhavingsbeleid	26
2.3 Aansturing van uitvoering	31
2.4 Resumé	33
3 Uitvoering handhaving	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Geregistreerde waarschuwingen en bekeuringen	35
3.3 Resumé	42
4 Ervaringen van handhavers	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Draagvlak, aansturing en prioritering	43
4.3 Aanpak, intensiteit en focus	47
4.4 Knelpunten in de uitvoering	50
4.5 Naleving volgens handhavers	53
4.6 Verdieping uitkomsten	56
4.7 Resumé	63
5 Ervaringen van burgers	65
5.1 Inleiding	65
5.2 Draagvlak voor handhaving	65
5.3 Algemene ervaringen met handhaving	66
5.4 Ervaringen met handhaving	71
5.5 Verdieping uitkomsten	76
5.6 Naleving door burgers	78
5.7 Resumé	80
Bijlage 1. Chronologisch overzicht coronagedragsregels en handhavingsbeleid	82
Bijlage 2. Literatuurlijst	87



Bijlage 3. Verantwoording registratiecijfers	89
Bijlage 4. Media-analyse	90
Verantwoording	90
Resultaten	91
Bijlage 5. Verantwoording enquête handhavers	93
Bijlage 6. Verantwoording enquête burgers	99
Bijlage 7. Achterliggende analysetabellen	100
Registratiecijfers	100
Enquête handhavers	101
Enquête burgers	112



Voorwoord

Inmiddels is het ruim een jaar na de eerste melding van een coronapatiënt in Nederland. Sindsdien zijn tal van maatregelen afgekondigd om de kans op besmetting te minimaliseren. In het verlengde daarvan is handhavingsbeleid opgestart om toe te zien op de naleving van de geldende gedragsregels. Dit onderzoek biedt een eerste blik op de wijze waarop de handhaving van coronagedragsregels zijn beslag heeft gekregen.

Het onderzoek beslaat de periode van 12 maart toen de eerste landelijk geldende maatregelen werden afgekondigd, tot 1 december 2020 toen de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 van kracht werd. Daarmee is duidelijk dat nog niet het hele verhaal met betrekking tot de handhaving kan worden verteld. Bij het verschijnen van dit onderzoeksrapport zitten we inmiddels in een andere fase. Zo zijn er intussen nieuwe gedragsregels waarop dient te worden gehandhaafd, zoals de avondklok en de verplichting een mondkapje te dragen in openbaar toegankelijke ruimten. Deze evaluatie van het handhavingsbeleid heeft daarmee dan ook een voorlopig karakter en is bedoeld om een eerste inzicht te bieden in de effectiviteit en de uitvoering in de praktijk.

Het onderzoek is in korte tijd uitgevoerd waarbij veel informatie is verzameld. Dit hadden we nooit kunnen doen zonder de hulp van tal van anderen. Onze dank gaat met name uit naar de Nationale Politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Openbaar Vervoer Nederland (OV-NL) en instanties die boa's in dienst hebben, voor het beschikbaar stellen van informatie en de ondersteuning bij het uitzetten van enquêtes onder handhavers. Uiteraard willen we ook de agenten, boa's en burgers die de vragenlijst hebben ingevuld hartelijk danken voor hun medewerking. Voorts gaat onze dank uit naar de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve commentaar en adviezen, en de prettige samenwerking.



Jaap Bouwmeester
Senior adviseur | Partner
I&O Research

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 crisistaf 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.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds het uitbreken van de coronacrisis heeft de Nederlandse overheid maatregelen ingevoerd om de verspreiding van het Covid-19 virus tegen te gaan. Deels waren dat relatief lichte maatregelen, zoals het advies aan het begin van de coronacrisis om geen handen meer te schudden en in een later stadium om zoveel mogelijk thuis te werken. Andere maatregelen gingen verder, waarbij de economie en het maatschappelijk leven in Nederland beperkt werden. Voorbeelden hiervan waren het verplicht sluiten van scholen, de horeca en culturele instellingen, het sluiten van verpleeghuizen voor bezoek, het beperken van het aantal mensen dat een uitvaart mag bijwonen, of het afgelasten van grootschalige evenementen. En er werden gedragsregels ingesteld, zoals verplicht 1,5 meter afstand houden tot elkaar en een verbod op groepsvorming in de openbare ruimte, die gevolgen hadden voor de persoonlijke vrijheden van de Nederlanders.

Sommige maatregelen werden zonder veel commotie opgenomen in het maatschappelijk verkeer. Een voorbeeld hiervan is het reeds genoemde advies om niet langer handen te schudden. Over andere maatregelen barstte een hevige maatschappelijke discussie los. Gedacht kan worden aan het sluiten van de scholen in het voorjaar van 2020. Er waren ook maatregelen of het uitblijven daarvan, waarbij overheden het onderling niet met elkaar eens waren. Toen het aantal besmettingen vanaf september 2020 weer sterk begon op te lopen, vonden sommige (voorzitters van) veiligheidsregio's dat de Rijksoverheid krachtig de regie moest nemen, terwijl de Rijksoverheid veiligheidsregio's de ruimte wilde geven voor een gedifferentieerde aanpak. De maatregel die in de periode maart tot en met november 2020 de meeste discussie en protesten heeft opgeleverd, was het dragen van mondkapjes.¹ Opvallend daarbij was dat de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer (OV) vanaf 1 juni 2020 relatief probleemloos is overgenomen door het grote publiek, incidenten daargelaten, maar dat het dragen van een mondkapje op straat en in binnenruimtes op hevige protesten stuitte.

Politieagenten en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) hadden er in het handhaven van de coronamaatregelen vanaf maart 2020 ineens een taak bij, en stonden net als zorgmedewerkers midden in de frontlinie. Analyse van de berichtgeving in de Nederlandse geschreven en online media (zie bijlage 4) laat zien dat er tijdens de eerste lockdown in het voorjaar en de gedeeltelijke lockdown weliswaar meer aandacht in het nieuws was voor handhaving van coronamaatregelen, maar dat deze in de zomerperiode met versoepelingen van maatregelen niet geheel afwezig was. Een teken dat de coronacrisis handhavers doorlopend voor uitdagingen stelde.

Handhaving van coronamaatregelen heeft als doel om naleving ervan te bevorderen. Opvallend was dat tijdens de eerste lockdown in het voorjaar van 2020 de maatregelen in het algemeen beter leken te worden nageleefd dan tijdens de gedeeltelijke lockdown in het najaar. Cijfers lieten zien dat reisbewegingen per auto en openbaar vervoer vanaf half maart 2020 dramatisch en

¹ Na november 2020 kwam in de maatschappelijke discussie de avondklok in plaats van de mondkapjes, maar deze maatregel valt buiten de onderzoeksperiode. Dat geldt ook voor de verplichting per 1 december 2020 tot het dragen van een mondkapje in openbaar toegankelijke plekken.

uiterst scherp daalden, tot zo'n 10 procent van wat gebruikelijk was. Tijdens de gedeeltelijke lockdown in het najaar van 2020 was er een veel minder drastische daling.

Ook leek het erop dat tijdens de tweede lockdown, vaker dan tijdens de eerste lockdown, illegale feesten voor grote groepen werden georganiseerd.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft het WODC verzocht om een tussentijdse evaluatie uit te voeren van de handhaving van de coronamaatregelen in de eerste negen maanden na het van kracht worden van die maatregelen. 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 in de periode van maart tot en met november 2020 strafrechtelijk is gehandhaafd door politieagenten en boa's, zoals 1,5 meter afstand houden en een maximaal aantal personen bij elkaar op straat. Deze afbakening betekent dat dringende adviezen (zoals geen handen schudden en zoveel mogelijk thuiswerken), coronagedragsregels waarop niet strafrechtelijk is gehandhaafd (bijvoorbeeld maximaal aantal bezoekers thuis) en coronagedragsregels die zijn ingesteld na 1 december 2020 buiten het bestek van deze evaluatie vallen.

Vanwege de politiek-bestuurlijke alsook maatschappelijke discussies over sommige coronagedragsregels, is de handhaving gezien vanuit drie perspectieven:

- bestuur: degenen die de coronagedragsregels vaststellen;
- handhavers: degenen die de gedragsregels handhaven; politie en boa's;
- burgers: degenen die worden geacht de gedragsregels na te leven.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

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?



1.3 Focus, afbakening en definities

De onderzoeksvragen hebben te maken met respectievelijk de inhoud van het handhavingsbeleid en achtergronden daarvan (vraag 1), de uitvoering van het beleid en de reactie daarop (vragen 2 en 3), en de te trekken lessen en aanknopingspunten voor nadere analyse (vraag 4).

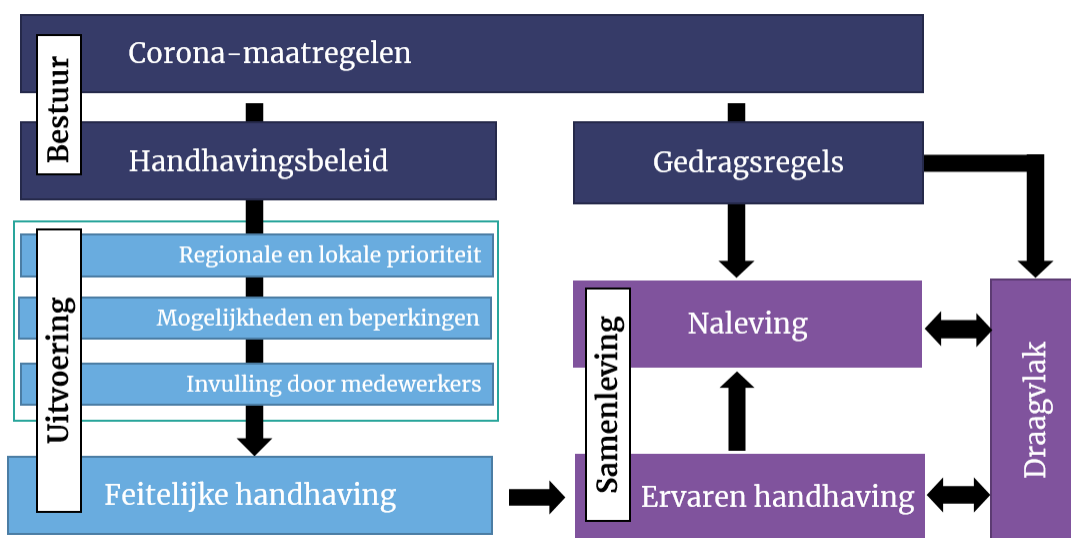
Tezamen hebben ze betrekking op het spanningsveld tussen de 'beleidswereld' van de overheid enerzijds en op de ervaringen daarmee in de praktijk bij uitvoerders en burgers anderzijds.

Vraag 4 is meer overstijgend van aard.

De onderzoeksvragen 1, 2 en 3 vormen de kern van het onderzoek in de zin dat hiervoor de meeste informatie is verzameld en geanalyseerd. Daarom gaan we hier wat dieper op in.

Focus op handhaving: uitvoering, draagvlak en effect

De nalevingsbereidheid en de feitelijke naleving van gedragsregels door burgers wordt bepaald door een veelheid aan factoren, waarvan handhaving van de gedragsregels er een is. Zo speelt de acceptatie van de gedragsregels en het vermogen daarnaar te kunnen handelen een belangrijke rol. De acceptatie van gedragsregels is in de periode maart-november 2020 aan verandering onderhevig geweest. Ook het handhavingsbeleid en de verwachtingen daarover is geen vast gegeven geweest gedurende de onderzoeksperiode. Om te beginnen beweegt deze mee met de aard van de gedragsregels. Verder is de feitelijke handhaving niet constant geweest. Zowel in de tijd als tussen regio's bestaan er verschillen in de intensiteit en de prioriteit die er aan handhaving gegeven is. De te onderzoeken factoren zijn weergegeven in onderstaand model.



Het model is een vereenvoudigde weergave hoe de verschillende factoren op elkaar inwerken. De naleving wordt immers in algemene zin vooral door tal van andere (psychologische) factoren bepaald, waaronder:

- de risicoperceptie: waarschijnlijkheid en ernst van de dreiging;
- de perceptie van de doeltreffendheid van het gedragsregels;
- de zelfeffectiviteit: mate waarin men zichzelf in staat acht gedragsregels uit te voeren;
- het feitelijke vermogen om zich aan de regels te houden;
- de acceptatie van de gedragsregels.²

² Bouwmeester, J., Doeschot, F. ten, Haandrikman, M., Kuttischreuter, M., Mathurin, A., Stel, M., Straaten, G. van (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*. I&O Research / Universiteit Twente (in opdracht van WODC).

Inhoudelijke afbakening

Ten eerste ligt de focus van het onderzoek op de gedragsregels die zijn genomen ter bestrijding van het coronavirus, en bijvoorbeeld niet op dringende adviezen (zie paragraaf 1.1).

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.

Een *buitengewoon opsporingsambtenaar (boa)* is een ambtenaar met opsporingsbevoegdheid. Dat houdt onder andere in dat hij/zij mag onderzoeken of er bepaalde strafbare feiten zijn gepleegd. Boa's mogen verdachten aanhouden, iemands identiteit controleren, processen-verbaal opmaken en boetes uitschrijven.

Zo zijn er boa's die voor gemeenten het parkeerbeleid handhaven, maar ook jachtopzichters, milieu-inspecteurs en leerplichtambtenaren zijn boa's. Een politieagent heeft een algemene opsporingsbevoegdheid en mag alle strafbare feiten opsporen. Een boa heeft meestal beperkte opsporingsbevoegdheid die afhangt van zijn functie en taak. Er zijn zes boa-werkerreinen, ook wel domeinen genoemd:

- I. openbare ruimte;
- II. milieu, welzijn en infrastructuur;
- III. onderwijs;
- IV. openbaar vervoer;
- V. werk, inkomen en zorg;
- VI. generieke opsporing.

Boa's op de domeinen I, II en IV hebben handhavingsbevoegdheden ten aanzien van de coronagedragsregels doordat de noodverordeningen (zie hoofdstuk 2) onderdeel zijn gemaakt van de zogenaamde domeinlijsten.

Maatregelen waarop sectoren zelf toezien, vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Bijvoorbeeld het achterlaten van naam en contactgegevens in de horeca, is een maatregel waarop de sector zelf toeziet en die dus buiten de scope van dit onderzoek valt.

Hetzelfde geldt voor bestuursrechtelijke handhaving. Dit is in de handhaving van coronagedragsregels ingezet voor het beëindigen van verboden openstelling, contactberoepen, samenkomsten en evenementen, en is gericht op de organisator of eigenaar. Hoewel dat in de uitvoering van de handhaving een zekere rol heeft gehad, is dat buiten beschouwing gelaten omdat er vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek keuzes gemaakt moesten worden. Tenslotte heeft het onderzoek niet als doel om te beoordelen in hoeverre de gedragsregels effectief zijn (geweest) bij de bestrijding van het coronavirus.

Afbakening in tijd

Nederland zit op dit moment, maart 2021, nog volop in de coronacrisis. Dit onderzoek heeft dan ook het karakter van een tussentijdse evaluatie, bedoeld om lessen te leren voor de periode die nog voor ons ligt. Om die reden is ervoor gekozen om het onderzoek af te bakenen per 1 december 2020, het moment waarop de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) van kracht werd en tevens de startdatum van dit onderzoek. Het onderzoek is derhalve afgebakend op 27 februari tot

en met 30 november 2020. In deze periode was sprake van een sterke dynamiek qua coronagedragsregels. Er werden met enige regelmaat coronagedragsregels aangekondigd, aangescherpt, verlengd en/of versoepeld.

Op basis van deze mijlpalen onderscheiden we grofweg tien periodes. Die zijn hieronder weergegeven aan de hand van een korte karakterisering. Een uitgebreider chronologisch overzicht van de coronagedragsregels, inclusief het handhavingsbeleid, is opgenomen in bijlage 1. Mede met het oog op de herkenbaarheid voor de respondenten in dit onderzoek (zie onder andere paragraaf 1.4.) en ten behoeve van de analyse, zijn de tien periodes geclusterd in drie hoofdperiodes.

Periode 1: Aanloop en intelligente lockdown (maart t/m mei)

- 27 februari-11 maart 2020. *Aanloop*: 1e besmetting in Nederland op 27 februari 2020.
- 12 maart-22 maart 2020. *Maatregelen nemen en opschalen*: eerst Noord-Brabant, daarna rest van Nederland; eerst hygiëne, daarna gedrag; 1^e noodverordening.
- 23 maart-10 mei 2020. *Intelligente lockdown*: 1,5 meter afstand houden, groepsvorming verboden, bijeenkomsten verboden, advies mondkapje in OV per 1 mei.
- 11 mei-31 mei 2020; *Eerste fase versoepeling*: afschalen maatregelen sport en basisscholen, contactberoepen weer toegestaan.

Periode 2: Versoepeling maatregelen (juni t/m half september)

- 1 juni-30 juni 2020; *Tweede fase versoepeling*: afschalen maatregelen horeca en cultuur; mondkapje in OV verplicht per 1 juni.
- 1 juli-19 september 2020; *Derde fase versoepeling*: opheffen maximum aantal bezoekers in binnen- en buitenruimte.

Periode 3: Steeds strenger wordende maatregelen (vanaf half september)

- 20 september-28 september 2020; *Ommekomst*: regionale maatregelen (groepsvorming, sluitingstijden horeca).
- 29 september-3 november 2020; *Gedeeltelijke lockdown*: landelijke maatregelen, dringend advies mondkapjes, herinvoeren maximum aantal bezoekers in binnen- en buitenruimte, geen publiek bij sportwedstrijden, sportkantines dicht.
- 4 november-17 november 2020; *Tijdelijke verzwaring maatregelen*: verbod op evenementen, sluiting horeca, maximaal twee personen in groepsverband buiten.
- 18 november-30 november 2020; *Lichte versoepeling maatregelen*: onder meer heropening musea, theaters, pretparken en zwembaden, maximaal vier personen in groepsverband buiten.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Vanwege de verscheidenheid aan gedragsregels, in combinatie met de verschillende perspectieven (bestuur, handhavers en burgers) die relevant zijn, is gekozen voor een aanpak waarin verschillende onderzoeksmethoden zijn gecombineerd. Deze zijn hieronder gekoppeld aan de elementen van het in paragraaf 1.3 gepresenteerde model.

	Handhavings- beleid	Uitvoering handhaving	Ervaringen met handhaving	Naleving en overtreding	Maatschappelijk draagvlak
A. Oriëntatie					
Interviews	◆	◆	□	□	
B. Deskresearch					
Beleidsanalyse (overheidsinformatie)	◆				
Analyse bestaand/lopend onderzoek		□	□	◆	□
Analyse cijfers politie/Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)				◆	
C. Media analyse					
Offline media			◆	□	◆
D. Raadpleging handhavers					
Enquête handhavers (boa's en politie-agenten)		◆		□	
E. Raadpleging bevolking					
Enquête I&O Researchpanel			□	□	◆
	◆	belangrijke databron			
	□	secundaire databron			

- Het perspectief van **het bestuur** is beschreven aan de hand van een analyse van beleidsdocumenten, overheidswebsites en andere studies. Daarnaast zijn er interviews uitgevoerd met handhavende organisaties op decentraal niveau.
- Voor het perspectief van **de handhavers** is gebruik gemaakt van de registraties van bekeuringen en waarschuwingen voor overtreding van de coronagedragsregels en hebben we een media-analyse uitgevoerd. Verder zijn handhavers in de uitvoering bevraagd door middel van een enquête om een beter zicht te krijgen op de regionale verscheidenheid in de praktijk van handhaving, en verschillen tussen organisaties. Het gaat om een enquête onder politieagenten en boa's over draagvlak (voor handhaving), aanpak, knelpunten in de uitvoering en effect.
- Voor het perspectief van **de burgers** zijn de uitkomsten gebruikt van bestaand en lopend onderzoek over de naleving van de coronagedragsregels. Dit is aangevuld met een representatieve peiling onder Nederlandse burgers met behulp van het I&O Research Panel over draagvlak voor handhaving, algemene en persoonlijke ervaringen met handhaving en effect op naleving.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op het handhavingsbeleid. Enerzijds wordt inzicht gegeven in de inhoud, achtergronden en wijzigingen in het landelijke beleid, en anderzijds wordt een beeld geschetst over de wijze waarop deze worden vertaald naar de uitvoeringspraktijk. De uitvoering van de handhaving komt aan bod in hoofdstuk 3. Aan de hand van geregistreerde bekeuringen en waarschuwingen, en berichtgeving in de offline media wordt inzicht geboden in ontwikkelingen in de tijd en verschillen tussen regio's. In de hoofdstukken 4 en 5 worden de uitkomsten gepresenteerd van achtereenvolgens de enquêtes onder handhavers en burgers. In het afsluitende hoofdstuk 6 geven we op systematische wijze antwoord op de gestelde onderzoeksvragen. Daarbij zijn de uitkomsten van de verschillende perspectieven (bestuur, handhavers en burgers) geïntegreerd.

Als bijlagen zijn opgenomen de literatuurlijst, een chronologisch overzicht van coronamaatregelen en handhavingsbeleid, verantwoordingen van de onderzoeksactiviteiten inzake registratiegegevens, media-analyse en de enquêtes onder handhavers en burgers, en achterliggende analysetabellen van de registraties en de enquêtes onder handhavers en burgers.

2 Handhavingsbeleid

2.1 Inleiding

Op 27 februari 2020 werd de eerste coronabesmetting in Nederland gemeld. In de dagen erna nam het aantal besmettingen snel toe, in eerste instantie vooral in Noord-Brabant. Op 6 maart werd opgeroepen om het aantal sociale contacten in Noord-Brabant te beperken. Dit advies werd in de dagen erna uitgebreid met hygiënemaatregelen (geen handen schudden), de oproep tot thuiswerken en een verbod op evenementen. De adviezen golden intussen voor heel Nederland. Op zondag 15 maart werden aanvullende maatregelen genomen; scholen en horeca moesten de deuren sluiten. Er wordt een noodverordening opgesteld om handhavend te kunnen optreden tegen overtredingen van de sluiting van eet- en drinkgelegenheden, sexclubs en coffeeshops. Deze noodverordening vormt het startpunt van het handhavingsbeleid van de coronamaatregelen in Nederland en wordt al snel opgevolgd door een tweede noodverordening. Deze werd van kracht vanwege de zogenoemde ‘intelligente lockdown’ waar Nederland vanaf 23 maart 2020 in zat. Vanaf dat moment werden door boa’s en politieagenten de eerste bekeuringen uitgedeeld voor overtreding van de noodverordening.

In het licht van onderzoeksvraag 1 (handhavingsbeleid in maart tot en met november 2020) geven we in de volgende paragrafen op hoofdlijnen een overzicht van de wijze waarop het handhavingsbeleid is vastgelegd in noodverordeningen en hoe dit via handhavingskaders van Openbaar Ministerie (OM) en politie is vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Vervolgens is vanuit enkele praktijkvoorbeelden verkend hoe de aansturing van de uitvoering van de handhaving op lokaal niveau in de praktijk is verlopen. Dit hoofdstuk heeft een beschrijvend karakter, maar stelt zich niet ten doel om een uitputtend overzicht van het handhavingsbeleid te geven zoals dat sinds medio maart 2020 heeft gefunctioneerd. Een dergelijke procesanalyse valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar zal aandacht krijgen in een lopend onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de aanpak van de coronacrisis.³

2.2 Inhoud van het handhavingsbeleid

Het juridisch kader: noodverordeningen

Tegen de achtergrond van de dreiging van het coronavirus is vanaf maart 2020 handhavingsbeleid ingezet om de kans op besmettingen zo klein mogelijk te houden.⁴ Nadat in de eerste weken met gedragsadviezen is getracht om verspreiding tegen te gaan, is er vanaf half maart 2020 sprake van het eerste gebod: een verplichte sluiting van scholen en horeca. In een noodverordening (artikel 176 van de Gemeentewet⁵) zijn de verboden op schrift gesteld; vanaf 15 maart 18.00 uur zijn eet- en drinkgelegenheden, sexclubs en coffeeshops gesloten.

³ <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2020/12/10/onderzoek-naar-aanpak-van-coronacrisis>, 10 december 2020

⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (25 september 2020), Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2020–2021, 25 295, nr. 580.

⁵ Artikel 176, eerste lid. “Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.”

Scholen en kinderdagverblijven (en later verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg) zijn niet in de noodverordening opgenomen. Reden is dat deze maatregelen in nauw overleg met de sector bepaald worden, aan verandering onderhevig zijn en dat er naar verwachting niet snel op gehandhaafd zal moeten worden.⁶ De noodverordening is door de voorzitter van de veiligheidsregio vastgesteld en bekendgemaakt, en vormt het normenkader voor eventueel handhavend optreden. Over het hoe en waarom van de noodverordening schrijft het OM:

De noodverordeningen dienen in de eerste plaats om in geval van een ramp of crisis de openbare orde en de volksgezondheid te beschermen en ongewenste situaties zo spoedig mogelijk te beëindigen. Daartoe worden in de noodverordening afdwingbare normen geïntroduceerd. De verbodsbepalingen behoren tot de zwaarste maatregelen die de overheid kan nemen jegens haar burgers, ter bescherming van de openbare orde en volksgezondheid. Het betreft maatregelen die noodzakelijk zijn om de crisis te bestrijden, maar die iedereen raken en die zien op activiteiten die buiten de crisissituatie maatschappelijk geaccepteerd zijn in de vorm van reguliere sociale contacten, activiteiten of evenementen. Zij missen daarmee het criminele karakter dat strafrechtelijk te handhaven normen kennen in het reguliere strafrechtelijke normenkader. Alleen in de bijzondere situatie van deze specifieke crisis zijn deze gedragingen ongewenst en verstorend voor het crisisbeleid. Afhankelijk van de aard van de bepaling wordt er gekozen voor bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. De voorzitter van de veiligheidsregio kan een last onder bestuursdwang of een dwangsom opleggen. Handelen in strijd met de voorschriften is strafbaar op grond van art. 443 WvSr. (Bron: Beleid handhaving verbodsbepalingen veiligheidsrisico's, 26 maart 2020).

Na de bekendmaking van de intelligente lockdown in de persconferentie van 23 maart wordt op 26 maart een nieuwe model-noodverordening beschikbaar gesteld aan de voorzitters van de veiligheidsregio's. Anderhalf meter afstand houden is de norm geworden, evenals een verbod op groepsvorming van drie of meer personen in de openbare ruimte en een verbod op samenkomsten. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft ter bestrijding van de verspreiding van het coronavirus op grond van artikel 7 van de Wet Publieke Gezondheid (Wpg), de voorzitters van de veiligheidsregio's opdrachten gegeven om hun bevoegdheden in te zetten. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben op basis van deze opdracht een modelnoodverordening covid-19 opgesteld, die vervolgens is omgezet in noodverordeningen in de 25 veiligheidsregio's (artikel 176 Gemeentewet in samenhang met artikel 39 van de Wvr).⁷ In de periode tot 1 december 2020, de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm), zijn er 17 model-noodverordeningen opgesteld.

Elke nieuwe model-noodverordening vervangt zijn voorganger of is een aanvulling daarop.

De voorzitters van de veiligheidsregio's hadden de bevoegdheid om binnen nationale grenzen eigen regels ter bestrijding van de pandemie voor hun regio's vast te stellen. Aan de hand van de model-noodverordening kunnen de veiligheidsregio's een noodverordening op maat maken. Uit vergelijking van de regionale noodverordeningen is gebleken dat zeer weinig is afgeweken: "Voor het overgrote deel hebben voorzitters de nationale regels gevolgd. Waar wel is afgeweken, gaat

⁶ Landelijk parket Openbaar Ministerie (20 maart 2020), Handreiking handavingsstrategie noodverordening Covid-19

⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, 8 juni). Antwoorden Kamervragen over het bericht 'Parlement, maak een einde aan deze uitzonderingstoestand', kenmerk 2923844

het om procedurele kwesties en is de afwijking vaak met andere regio's afgestemd.⁸ Afwijkingen (waarvan er dus relatief weinig waren) deden zich vooral voor in de beginfase van de maatregelen tegen het virus en in september toen de maatregelen weer strenger werden.

De verschillen die zich voordoen, zijn grotendeels te verklaren door het 'DNA' van de regio: specifieke gebiedskenmerken van een veiligheidsregio, bijvoorbeeld ligging ten opzichte van de grens, regionale economische structuur, aanwezigheid van grote recreatiegebieden, populatie en 'couleur locale'⁹.

De onderzoekers geven drie dominante verklaringen voor de afwezigheid van een gedifferentieerde regionale aanpak: 1) regionale verschillen leiden tot onduidelijkheid, 2) vrees voor een waterbedeffect en 3) angst voor financiële claims.

Beleidslijn handhaving (Openbaar Ministerie)

Elke noodverordening gaat vergezeld van een beleidslijn van het OM voor de handhaving van de verbodsbepalingen. Ter illustratie zijn in onderstaande kader de uitgangspunten en lijn van optreden uit de eerste beleidslijn weergegeven, opgesteld in opdracht van het Veiligheidsberaad. Vanaf de noodverordening van 26 maart 2020 kwamen de handhavingskaders steeds van het Parket-Generaal van het OM.

Uitgangspunten

Voor de concrete handhaving van de noodverordening worden de volgende uitgangspunten voorgesteld voor de veiligheidsregio's:

- De bestrijding van Covid-19 vereist vergaande maatregelen;
- Een overtreding van de noodverordening is een strafbaar feit. De officier van justitie gaat in beginsel over de opsporing en handhaving van strafbare feiten;
- De handhaving is in beginsel reactief. Handhaving start enkel nadat er signalen vooraf zijn of melding is gedaan van een overtreding of als sprake is van een heterdaad constatering door politie, toezichthouders of boa's van de regiogemeente;
- Operationalisering van de handhaving van de noodverordening is een gezamenlijke opdracht van de betreffende veiligheidsregio's;
- Bij beperkte capaciteit ligt de prioriteit bij ernstige gezondheidsrisico's en/of overtreding;
- De handhaving richt zich op de eigenaar/exploitant en in beginsel niet op personeel en/of de gasten. Let wel, eenieder is verplicht om mee te werken aan het uitvoeren van toezicht;
- De handhaving is gefaseerd en in eerste instantie niet gericht op aanhouding, maar op het beëindigen van de overtreding.

Lijn van optreden

Door de opschaling naar GRIP 4 in het kader van de bestrijding van Covid-19, kunnen de burgemeesters een aantal reguliere bevoegdheden vanuit de APV binnen deze context niet toepassen. Ter bestrijding van Covid-19 kan de burgemeester niet op grond van de APV overgaan tot sluitingen, last onder dwangsom of intrekking van een bestaande vergunning. Als de voorzitter van de veiligheidsregio optreedt ten behoeve van rampenbestrijding staat het instrumentarium van de artikelen 172 t/m 177 Gemeentewet ter beschikking. Met deze bevoegdheden, zo is de gedachte van de wetgever, moet een ramp te bestrijden zijn. Als er bijvoorbeeld een handgranaat wordt

⁸ Becker R.G., Honée L.F., Boogaard G. & Geertjes G.J.A. (2020), *Mate van juridische differentiatie door veiligheidsregio's*, Coronapapers.nl

⁹ Berg C. van den, Dreef S. en Clemens S. (2020), *Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis*.

neergelegd voor een horeca-inrichting heeft de burgemeester deze bevoegdheid wel, omdat het dan niet gaat om de bestrijding van Covid-19.

De volgende stappen worden daarom voorgesteld:

Bij signalen vooraf:

- Als er aanwijzingen zijn dat een (vermoedelijk toekomstig) overtreder zich niet aan een verbodsbepaling uit de noodverordening zal houden, dan wordt deze aangesproken op zijn verantwoordelijkheid;
- Indien de overtreder aangeeft zich niet aan de verbodsbepaling te houden, dan wordt dit vastgelegd in een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar of toezichthouder;
- Pas daarna volgt eventueel een noodbevel met specifieke geboden;
- Overtreding ter plekke geconstateerd;
- De overtreder wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid en ontvangt een (mondelijke) waarschuwing.
- Is de overtreding na maximaal een half uur, afhankelijk van de spoedeisendheid, nog niet beëindigd dan wordt proces-verbaal opgemaakt met daarin een strafbeschikking op grond van artikel 443 Wetboek van Strafrecht voorgelegd met een boete van de tweede categorie;
- Wordt de overtreding vervolgens wederom niet binnen een half uur beëindigd, dan wordt overgegaan tot feitelijke beëindiging door de politie (artikel 172 Gemeentewet jo. 39 Wet veiligheidsregio's). Als het gaat om het in strijd met artikel 2 lid 2 van de noodverordening geopend houden van een inrichting, betekent dit feitelijke afgrendeling van de inrichting;
- Bij herhaalde overtreding volgt eventueel een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet jo. 39 Wet veiligheidsregio's) met concrete geboden. Bij een inrichting kan het dan gaan om een bevel tot juridische sluiting.

Let op: het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom wordt ontraden. De algemene bestuursdwangbevoegdheid van artikel 125 Gemeentewet wordt niet vermeld in artikel 39 Wet veiligheidsregio's bij de bevoegdheden die overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio.

Bron: Veiligheidsberaad (18 maart 2020), Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19.

De handhavingsstrategie voor de eerste noodverordening is erop gericht om de exploitant de overtreding snel te laten beëindigen. Hiervoor ontvangt hij eerst een waarschuwing. Vanaf de tweede noodverordening d.d. 26 maart 2020, met een uitgebreider pakket aan verbodsbepalingen, wordt ook individueel strafrechtelijk opgetreden tegen overtreders, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende afstand houden en groepsvorming. Het niet-naleven van een coronamaatregel die in een noodverordening is vastgelegd, is strafbaar gesteld als overtreding in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht¹⁰. Het OM hanteert een boetebedrag van 390 euro¹¹ voor overtreding door meerderjarigen en 95 euro voor overtreding door minderjarigen. Ten aanzien van minderjarigen is met het boetebedrag bewust onder de grens van 100 euro¹² gebleven, zodat er geen aantekening in de justitiële documentatie plaatsvindt. Aanvullend wordt in de handreiking gesteld dat verbalisanten ten aanzien van minderjarigen in de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar eerst waarschuwend optreden. Indien de aanwijzingen en/of bevelen niet

¹⁰ "Hij die een algemeen voorschrift van politie, krachtens de Gemeentewet in buitengewone omstandigheden door de burgemeester, de voorzitter van de veiligheidsregio of de commissaris van de Koning in de provincie uitgevaardigd en afgekondigd, overtreedt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie."

¹¹ Er wordt aangesloten bij het tarief van feitcode H 060 (verstoring openbare orde door samscholing, waarvoor ook een dergelijk tarief geldt).

¹² Op basis van de regelgeving omtrent justitiële en strafvorderlijke gegevens worden boetes met een geldsom van 100 euro of meer in de justitiële documentatie geregistreerd.

worden opgevolgd, dient er verbaliserend te worden opgetreden. Er wordt niet gesproken over waarschuwend optreden tegen meerderjarigen en minderjarigen van 16-17 jaar. Bij overtreding wordt proces-verbaal opgemaakt voor 443 Sr, met feitcode D526. De zaken worden ingezonden naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), daarna worden de zaken door het OM beoordeeld en vervolgens wordt een strafbeschikking uitgevaardigd. De strafbeschikking wordt geëxecuteerd door het CJIB.

Nadat in juni 2020 al was besloten om een enkele overtreding van de coronamaatregelen niet mee te wegen bij de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), worden vanaf 25 september 2020 boetes voor overtreding van de coronaregels niet meer in de justitiële documentatie opgenomen. Deze wijziging wordt met terugwerkende kracht doorgevoerd. Vervolgens wordt op 14 oktober door het OM het boetebedrag verlaagd van 395 euro naar 95 euro.

Voor het beëindigen van verboden openstelling, contactberoepen, samenkomsten en evenementen, gericht op de organisator of eigenaar, wordt in de handreiking de bestuursrechtelijke handhaving aanbevolen, omdat hiermee meer maatwerk kan worden geboden dan door handhaving met het strafrecht. Er kunnen zich desondanks situaties voordoen waarin strafrechtelijk optreden voor bovenomschreven verbodsbepalingen geboden is. Dit kan het geval zijn als bestuurlijke handhaving geen effect heeft. Als voorbeelden worden genoemd: in het geval van eenmalige bijeenkomsten, samenkomsten of evenementen of indien er sprake is van organisatoren zonder rechtspersoonlijkheid. In dat geval blijft alleen strafrechtelijk ingrijpen over als instrument voor handhaving. Daarbij richt de strafrechtelijke handhaving zich met name tegen de organisator, dan wel verantwoordelijke(n). 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.

Handhavingskader Covid-19 (politie)

Het handhavingskader voor politieagenten wordt opgesteld door de crisisstaf Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) Covid-19. Dit gebeurt in afstemming met het OM en sluit aan bij de landelijke OM-beleidslijn inzake bekeuring en vervolging wegens overtreding van de Covid-19 maatregelen als genoemd in de noodverordeningen op grond van de Wpg. Vanwege het vertrouwelijke karakter van het handhavingskader wordt hieronder een beknopt beeld geschetst van de zaken die aan bod komen in deze stukken, maar kan niet worden ingegaan op de inhoud van het handhavingskader.

In het handhavingskader wordt vanuit de juridische grondslag (bestaande wetgeving en voorheen geldende noodverordeningen) en de actuele context omtrent Covid-19 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 het risico op verdere verspreiding van het virus te beperken. Vervolgens is per verbodsbepaling aangegeven welke strafrechtelijke handhaving dient te worden toegepast: feitgecodeerd proces-verbaal, tik pv, opmaken bestuurlijke rapportage en/of inbeslagname (in geval van alcohol 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.

2.3 Aansturing van uitvoering

Inzet van politieagenten

Op basis van een diepte-interview met een teamchef van een basisteam van de politie is hieronder een beeld geschetst hoe de aansturing van politieagenten op de handhaving van de coronagedragsregels in de praktijk verliep. De geschetste situatie kan niet 1-op-1 worden doorvertaald naar de praktijk in andere basisteams.

Coronagedragsregels hebben op twee manieren impact op de politie: in de uitvoering van de handhaving en als werkgever van politieagenten. In de politie-eenheid waar het basisteam deel van uitmaakt, is er in de eerste periode - ondanks het risico op besmettingen - voor gekozen om veel mensen op straat te houden, uiteraard met inachtneming van de coronagedragsregels. Vanwege het gevaar van onderlinge besmetting gingen ervaren dienders in hun eentje de straat op.

Na elke aankondiging van nieuwe coronamaatregelen in het voorjaar van 2020 verliep de instructie van de dienders op straat via de volgende stappen:

- 1 Persconferentie minister-president en minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- 2 Veiligheidsberaad (met voorzitters veiligheidsregio's);
- 3 Regionaal Beleidsteam (met sectorhoofd politie);
- 4 Briefing basisteams (met teamchefs);
- 5 Briefing agenten via mail (door teamchef).

Dit was vooral de situatie in de eerste maanden. In een later stadium werd door de NSGBO een document opgesteld waarin instructies voor de wijze van optreden ('Handhavingskader') zijn beschreven in navolging van de beleidslijn van het OM, en via de teamchef gedeeld met agenten. Dit werd als waardevol ervaren. Agenten hebben de volgende mogelijkheden om op te treden:

- een zogenaamde 'tik PV' (bij zwaardere incidenten, met ook andere delicten dan corona);
- een feitgecodeerd proces-verbaal;
- waarschuwing (de afspraak was dat bij een overtreding een officiële waarschuwing wordt gegeven met het oog op opvolging);
- vermanend toespreken (informele waarschuwing);
- gedogen (bij onduidelijke situaties).

Vooraf tussen de persconferenties waarin nieuwe maatregelen werden aangekondigd en de briefing van de agenten was er een periode met een soort vacuüm, waarin voor agenten nog veel onduidelijk is. In deze periode is agenten meegegeven om vermanend toe te spreken, voorsortierend op 'echte' handhaving van de nieuwe regels (en dus niet direct te bekeuren of een officiële waarschuwing te geven). Het proces van instructie was bij boa's anders. Daarin speelden de burgemeester en de gemeentelijke organisatie een belangrijkere rol. Door de verschillende informatielijnen ontstonden in het betreffende basisteam soms verschillen in de wijze van handhaven. Bijvoorbeeld dat agenten meer waarschuwend optraden (instructie maart/april 2020: 'niet met gestrekt been erin') en boa's meer een 'zero tolerance' werkwijze hanteerden. Dit laatste vanuit de wens om streng op te treden. In de derde periode (vanaf september) kreeg de burgemeester een belangrijkere rol in het maken van lokale keuzes ten aanzien van de inzet van de politie, waar dat in de eerste periode (eerste lockdown) nog vooral bij de voorzitter van de veiligheidsregio lag.

Al vrij vroeg na het invoeren van de eerste maatregelen is door de politie daarom afstemming gezocht met de afdeling gemeentelijke handhaving. De instructies vanuit de politielijn en later vanuit de NSGBO werden gedeeld met het afdelingshoofd Handhaving. Het afdelingshoofd werd opgenomen in de overlegstructuur van het basisteam en er werden app-groepen aangemaakt met agenten en boa's die tegelijk dienst hadden. Via deze app-groepen werd bijvoorbeeld afgestemd wie er al gewaarschuwd was en bij een volgende overtreding bekeurd moest worden. Op deze manier werd nagestreefd als één overheid consequent op te treden. Dit was een verbetering die men op basis van de ervaringen van de eerste weken van de lockdown heeft toegepast.

Bestuurlijke maatregelen zijn ook ingezet voor handhaving van coronamaatregelen, maar vooral wanneer er als gevolg van de handhaving van coronamaatregelen een openbare orde probleem ontstond. Er was dan een samenspel tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden om een probleem aan te pakken.

Vanwege de proportionaliteit werd de bestuurlijke aanpak (en dan met name de bevoegdheden op basis van openbare orde) niet veelvuldig ingezet.

Inzet van gemeente boa's

Op basis van een diepte-interview met een stadsdeeldirecteur van een grote stad is hieronder een beeld geschetst hoe de aansturing van gemeente boa's op de handhaving van de coronagedragsregels in de praktijk verliep. De geschetste situatie kan niet 1-op-1 worden doorvertaald naar de praktijk in andere gemeenten.

Gedurende het coronajaar 2020 zijn doorlopend coronagedragsregels aangekondigd, aangescherpt, verlengd en versoepeld. De gemeente anticipeerde steeds op verwachte nieuwe gedragsregels, maar ook op mogelijke nieuwe gedragsregels. Hiervoor was zij – net als de rest van Nederland – in eerste instantie aangewezen op de persconferenties van minister-president Rutte en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport De Jonge, wat in de dagen ervoor al uitlekte en waar de media over berichtten.

Er is een verschil ervaren in voorbereidingen op handhaving tussen de situatie waarin nieuwe maatregelen werden aangekondigd en bij verlenging van maatregelen. Wanneer er sprake was van een verlenging waren in principe geen aanpassingen aan de handhavingsstrategie noodzakelijk. Bij nieuwe maatregelen ging het om het op maat maken van de noodverordening met het oog op de juridische afdichting en de wijze van uitvoering. In de veiligheidsregio waar de gemeente deel van uitmaakt, is – voor zover bekend – weinig afgeweken van de model-noodverordening. Met de komst van de Twm per 1 december 2020 zijn de daarbij horende ministeriële regelingen van kracht geworden. Hierin is weinig speelruimte. De 'couleur locale' zat hem vooral in de uitvoering, namelijk de bejegening die de gemeentelijke handhaving en politie werd meegegeven ten aanzien van een bepaalde maatregel. In alle gevallen werd het gesprek aangegaan en uitleg gegeven over de maatregel. Afhankelijk van de maatregel, de afdoening (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) en de ernst van de overtreding c.q. omstandigheden is door de gemeentelijke handhavers geïnformeerd, gewaarschuwd of direct beboet.

De sturingsmogelijkheden van de gemeente liggen op tactisch niveau (waar wordt de handhaving ingezet?) en operationeel niveau (hoe wordt er gehandhaafd?). Door al te anticiperen op nieuwe maatregelen en een zo kort mogelijke doorlooptijd te hanteren tussen een nieuwe

noodverordening of nieuwe ministeriële regeling ten aanzien van de tijdelijke wet Covid-19, werd getracht het tijdsbestek tussen aankondiging en implementatie zo kort mogelijk te houden. In de betreffende gemeente is er veel samenwerking tussen de gemeente (boa's) en politie, bijvoorbeeld in de vorm van veiligheidsoverleggen. De indruk is dat boa's en agenten daardoor in de handhaving van de coronagedragsregels in het algemeen dezelfde lijn hebben gehanteerd.

Inzet van groene boa's

Niet alle organisaties waar groene boa's (domein II) werkzaam zijn, hebben deze boa's ingezet in het handhaven op de coronagedragsregels. Dit werd duidelijk op basis van de reacties op het verzoek om de enquête onder deze boa's uit te zetten. Dit kan komen doordat er vanuit de leidinggevenden op werd aangestuurd om hier niet op te handhaven, zoals bij een van de landschappen het geval was. Een andere reden die hiervoor door een waterschap genoemd is, is dat er geen concreet verzoek vanuit de betreffende veiligheidsregio was gekomen om hierop te handhaven, hoewel hier vanuit het waterschap wel bereidheid toe was.

De reden van het niet inzetten van boa's voor de handhaving kan ook praktisch van aard zijn, omdat de organisatie (waterschap) geen eigen boa's in dienst heeft. Ook Natuurmonumenten heeft haar boa's niet ingezet om te handhaven op de gedragsregels. Bij Natuurmonumenten speelt het feit dat deze organisatie een particuliere organisatie is en dat zij de handhaving van de gedragsregels als een overheidstaak ziet. De boa's van Natuurmonumenten hebben wel meer gehandhaafd op de eigen toegangsregels en ze hebben personen geïnformeerd en aangesproken op de coronagedragsregels, maar niet daadwerkelijk hierop gehandhaafd.

2.4 Resumé

Het juridisch kader voor de handhaving op coronagedragsregels werd in de periode van 15 maart tot 1 december 2020 gevormd door de noodverordeningen (artikel 176 van de Gemeentewet), waarin verboden op schrift zijn gesteld. Tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (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 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?).

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. Politie, gemeenten en andere instanties die handhavend dienen op te treden, werden doorgaans niet van tevoren geïnformeerd. In de periodes kort na de aankondiging van nieuwe maatregelen is er nog geen juridisch kader en kunnen agenten en boa's nog niet bekeuren maar overtreders wel vermanend toespreken.

In alle situaties is het optreden van politieagenten 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, opmaken bestuurlijke rapportage en/of inbeslagname (in geval van alcohol 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 proces van aansturing van de boa's verschilt van de politie. Verder vormen de boa's een zeer diverse groep, afhankelijk van het soort organisatie waaraan ze zijn verbonden; dat gaat van gemeenten en vervoersbedrijven tot aan Staatsbosbeheer en Landschappen. Waar het gaat om de aansturing van de gemeentelijke boa's speelt de burgemeester een belangrijke rol. Bij Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de 12 landschappen en waterschappen is de betrokkenheid bij de handhaving van coronaregels in vergelijking met boa's bij gemeenten van veel kleinere schaal en verschilt per type organisatie.

3 Uitvoering handhaving

3.1 Inleiding

Agenten en boa's hebben – afgezien van bestuursrechtelijke maatregelen – de volgende mogelijkheden om op te treden:

- een proces-verbaal (bekeuring): feitgecodeerd¹³ of 'tik-pv' / parketzaak¹⁴;
- een formele waarschuwing (geregistreerd);
- een informele waarschuwing (bijvoorbeeld vermanend toespreken);
- gedogen (bij onduidelijke situaties).

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de bekeuringen door boa's en politieagenten en formele waarschuwingen door politieagenten, in beeld gebracht hoe intensief de handhaving was gedurende de periode maart tot en met november 2020 en wordt ingezoomd op verschillen tussen veiligheidsregio's. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebruikt bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 (ontwikkeling handhaving coronagedragsregels en regionale verschillen). De analyse op de ontwikkeling van de intensiteit van de handhaving van de coronagedragsregels is uitgevoerd op weekniveau. Ter ondersteuning van de duiding zijn bij de grafieken in dit hoofdstuk de drie hoofdperiodes gemarkeerd (zie paragraaf 1.3 en bijlage 1):

- Periode 1: Aanloop en intelligente lockdown (maart t/m mei; week 13-22);
- Periode 2: Versoepeling (juni t/m half september; week 23-38);
- Periode 3: Steeds strenger wordende maatregelen; (vanaf half september, week 39-48).

De analyse loopt tot en met 30 november 2020. Belangrijke gebeurtenissen sindsdien, zoals de Tijdelijke wet coronamaatregelen (Twm), de tweede lockdown en de instelling van de avondklok, vallen dus buiten het bereik van dit onderzoek.

3.2 Geregistreeerde waarschuwingen en bekeuringen

Totaaloverzicht bekeuringen en waarschuwingen door politie en boa's

In de periode maart tot en met november werden in totaal 31.326 waarschuwingen uitgedeeld door politieagenten (gemiddeld 870 per week) en 38.163 feitgecodeerde bekeuringen uitgedeeld door politieagenten en boa's (gemiddeld 1.060 per week).

Gedurende de eerste periode werden de meeste waarschuwingen door politieagenten (gemiddeld 2.318 per week) en bekeuringen (gemiddeld 2.602 per week) door politieagenten en boa's uitgedeeld. De periode van versoepeling van de gedragsregels is goed terug te zien in het zeer beperkte aantal waarschuwingen en bekeuringen in de tweede periode (respectievelijk 52 en 64 per week). In de derde periode loopt het aantal waarschuwingen en bekeuringen geleidelijk op;

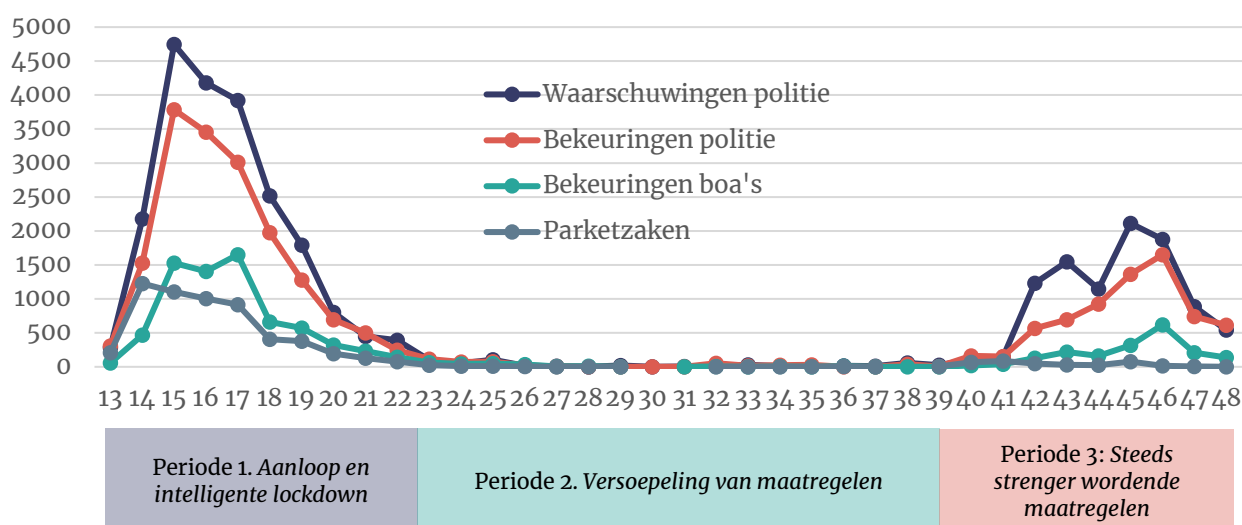
¹³ Voor veel overtredingen en misdrijven hanteert het OM vaste boete-tarieven. Vooral als het gaat om overtredingen in het verkeer. Maar ook om boetes voor het verkeerd aanbieden van huisvuil, vissen zonder visvergunning of het veroorzaken van geluidsoverlast. Deze overtredingen en misdrijven hebben feitcodes. Deze codes staan op het (verkort) proces-verbaal. Opsporingsinstanties zoals de politie, leveren deze 'feitgecodeerde zaken' aan bij het CJIB. Hierdoor kunnen ze snel en geautomatiseerd worden afgedaan. (bron: <https://www.om.nl/onderwerpen/feiten-en-tarieven>)

¹⁴ Overtredingen die met een uitgebreid verbaal of 'tik-pv' moeten worden afgehandeld, gaan naar het lokale parket van het Openbaar Ministerie. Het betreffen dan gecombineerde overtredingen of zaken die wat betreft bewijsvoering vaak te complex zijn om feitgecodeerd af te kunnen doen.

min of meer gelijke tred houdend met de steeds strenger wordende maatregelen. In de laatste twee weken van november was 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. Wat er na 1 december is gebeurd toen het land geleidelijk weer in lockdown ging, is in het kader van dit onderzoek niet meegenomen.

In de periode maart tot en met november werden in totaal 6.066 parketzaken (de zogenaamde 'tik PV's' voor gecombineerde overtredingen of zaken met complexe bewijsvoering) uitgeschreven (gemiddeld 184 per week) door politieagenten en boa's. Gedurende de eerste lockdown werden de meeste parketzaken uitgeschreven (gemiddeld 619 per week). Deze zijn in de derde periode van steeds strengere maatregelen bijna niet meer uitgeschreven.

Figuur 3.1 Totaaloverzicht bekeuringen / waarschuwingen boa of politie en parketzaken naar tijd



Bron: Nationale Politie¹⁵ en CJIB¹⁶

Bekeuringen door boa's

Kijkend naar de gehele periode (van maart tot en met november) zijn bekeuringen door boa's voornamelijk uitgedeeld door de gemeente boa's (9.037 bekeuringen) en OV boa's (5.450 bekeuringen) en delen de groene boa's nauwelijks bekeuringen uit. In totaal deelden zij 86 bekeuringen uit, voornamelijk tijdens de eerste lockdown. Het aantal bekeuringen uitgedeeld door OV boa's loopt vanaf week 23 op (1 juni, start mondkapjesplicht in het OV). De gemeente

¹⁵ Het aantal bekeuringen betreft een telling van alle uitgeschreven bekeuringen met feitcode D526 (art. 443 WvSr) in het kader van de handhaving van de Coronamaatregelen én feitcodes E128A, E129H (en tijdelijk E128 en E129G voor de maand juni van 2020, CJIB registratiecijfers), D526A en D526B (politieregistratie cijfers) in het kader van de handhaving voor het niet dragen van een mondkapje in het OV. De Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (feitcodes E214 (art. 58f WPG), E215 (art. 58g WPG), E216 (art. 58j lid 1 WPG), E217 (art. 58j lid 1 WPG) en E218 (art. 58p WPG)) zijn pas per 1 december 2020 ingegaan, en vallen daarmee buiten de onderzoeksperiode.

Voor de telling van de waarschuwingen is een selectie gemaakt op basis van activiteiten met maatschappelijke klasse I912, waar de projectcode CORONA aan gekoppeld is, of waar de projectcode CORONA aan het bovenliggende incident gekoppeld is. Geteld wordt uiteindelijk het aantal personen met de rol betrokkene.

¹⁶ In deze figuur zijn zaken opgenomen die door opsporingsambtenaren feitgecodeerd zijn aangeleverd. Het betreffen nog geen strafrechtelijke beslissingen. De zaken worden ter beoordeling aan het OM voorgelegd.

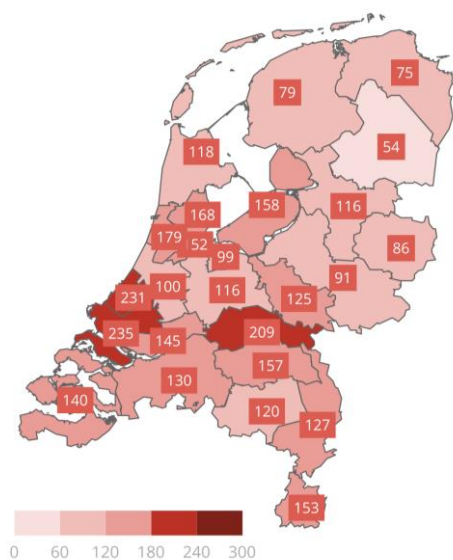
Bekeuringen en waarschuwingen door politie

Gedurende de gehele periode (maart tot en met november) werd er door de politie meer gewaarschuwd dan bekeurd (zie figuur 3.1). Voornamelijk in periodes van aangescherpte maatregelen/(gedeeltelijk) lockdown(s), stijgt het aantal waarschuwingen en bekeuringen. In de zomerperiode (een periode van versoepelingen van de coronamaatregelen) werd een beperkt aantal waarschuwingen en bekeuringen uitgedeeld. Vanaf week 41 (aanscherping maatregelen) stijgt het aantal uitgedeelde waarschuwingen en bekeuringen door agenten weer.

In de veiligheidsregio Rotterdam – Rijnmond worden de meeste bekeuringen uitgedeeld door de politie (235 per 100.000 inwoners) gevolgd door Haaglanden (231 per 100.000 inwoners) en Gelderland – Zuid (209 per 100.000 inwoners). In Drenthe werden de minste bekeuringen uitgeschreven door agenten (54 per 100.000 inwoners).

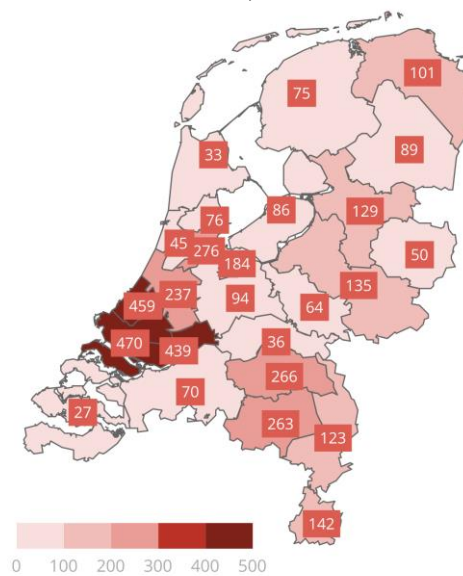
In de veiligheidsregio's Rotterdam – Rijnmond (470 per 100.000 inwoners) en Haaglanden (459 per 100.000 inwoners) werden ook de meeste waarschuwingen uitgedeeld, gevolgd door de veiligheidsregio Zuid – Holland – Zuid (439 per 100.000 inwoners). De minste waarschuwingen werden uitgedeeld in de veiligheidsregio Zeeland (27 per 100.000 inwoners).

Figuur 3.4 Bekeuringen naar veiligheidsregio (per 100.000 inwoners)



Bron: Nationale Politie en CJIB

Figuur 3.5 Waarschuwingen naar veiligheidsregio (per 100.000 inwoners)

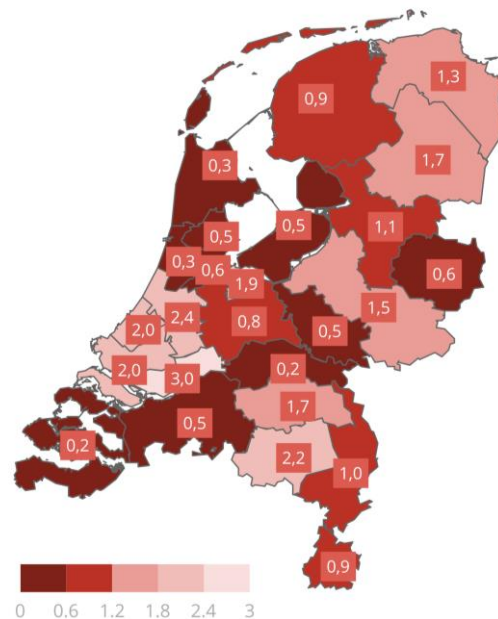


Bron: Nationale Politie

De ratio bekeuringen: waarschuwingen van agenten bedraagt over de gehele periode 1,2. Dit betekent dat tegenover elke bekeuring 1,2 formele waarschuwingen zijn uitgedeeld. De ratio was in het voorjaar met 1,1 het laagst, liep daarna in de zomerperiode op naar 2,9 en daalde in het najaar naar 1,6. Hoe hoger de ratio, hoe meer er gewaarschuwd werd ten opzichte van het aantal bekeuringen.

In de veiligheidsregio Gelderland-Zuid is de ratio het laagste (0,2). Dit betekent dat vijf keer zoveel bekeuringen werden afgegeven dan waarschuwingen. Deze ratio is het hoogst in Zuid-Holland-Zuid (3,0), waarbij voor iedere bekeuring drie waarschuwingen zijn afgegeven. Een volledig overzicht per veiligheidsregio en periode is te vinden in bijlage 7.

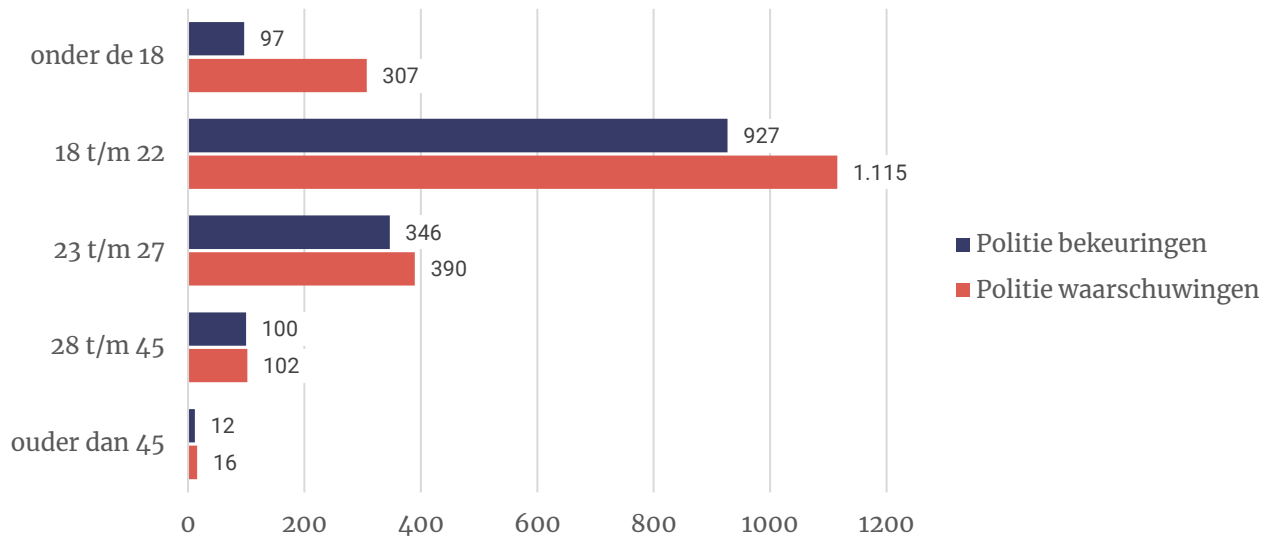
Figuur 3.6 Ratio bekeuringen/waarschuwingen van agenten naar veiligheidsregio (per 100.000 inwoners)



Bron: Nationale Politie en CJIB

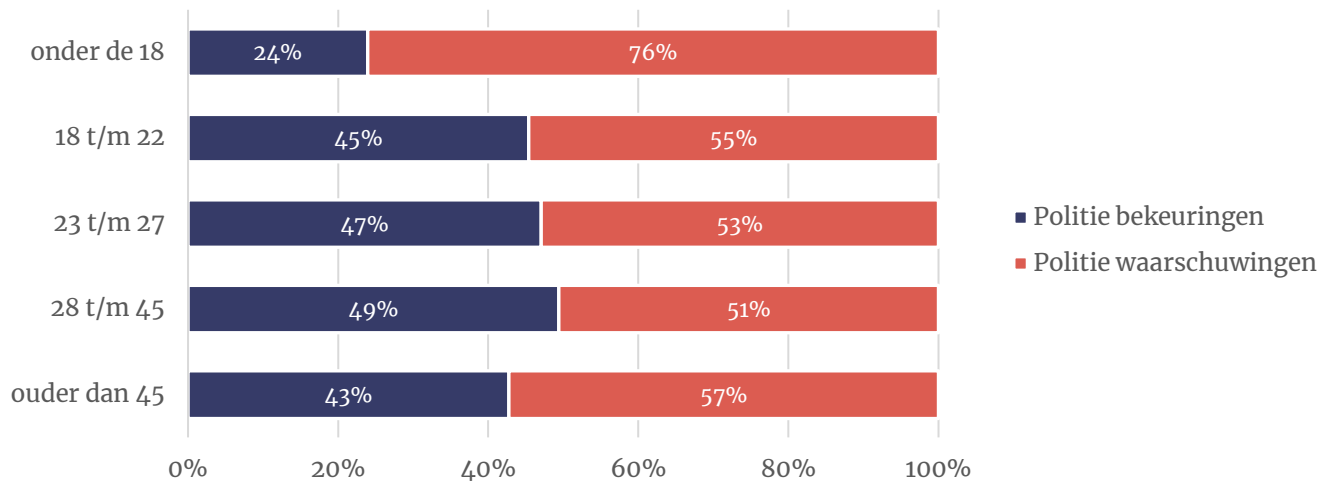
In de periode van maart tot en met november 2020 werden de meeste bekeuringen en waarschuwingen uitgedeeld aan jongvolwassenen (18 tot en met 22 jaar), gevolgd door de leeftijdsgroep 23 tot en met 27 jaar. Bij minderjarigen worden naar verhouding meer waarschuwingen uitgedeeld dan bekeuringen. Dit past bij de handhavingsstrategie voor deze groep.

Figuur 3.7 Aantal politie bekeuringen en waarschuwingen naar leeftijd (per 100.000 inwoners)



Bron: Nationale Politie

Figuur 3.8 Verdeling politie bekeuringen en waarschuwingen naar leeftijd (per 100.000 inwoners)

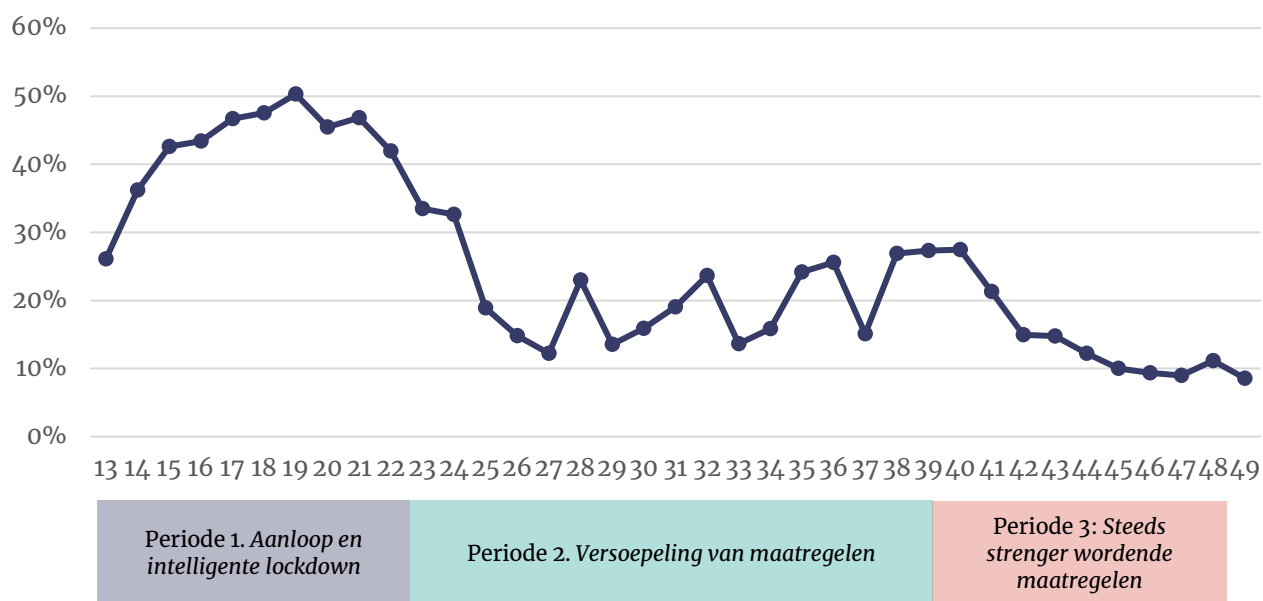


Bron: Nationale Politie

Verzet

Van alle 26.747 door het OM opgelegde strafbeschikkingen¹⁷ werd tegen 25 procent verzet¹⁸ aangetekend. In de eerste periode van de coronacrisis (week 14 tot en met 21) was het percentage verzet dat werd aangetekend met betrekking tot de door het OM opgelegde strafbeschikkingen het hoogst (range 25-50%). In de tweede periode schommelt het percentage verzet tussen 10 en 30 procent. De sterke schommelingen in de tweede periode zijn het gevolg van het geringe aantal strafbeschikkingen dat is opgelegd. Gedurende het weer strenger worden van de coronamaatregelen in de derde periode daalt het percentage verzet dat is aangetekend. Hierin speelt ook vertraging¹⁹ een onbekende rol, maar het aandeel verzet lijkt lager dan in de eerste periode.

Figuur 3.9 % verzet tegen door het OM opgelegde strafbeschikkingen



Bron: CJIB²⁰

¹⁷ Een OM-strafbeschikking is een straf die wordt opgelegd door het OM voor met name veelvoorkomende feiten. Het betreffen zaken die door opsporingsbeambtenaren zijn aangeleverd en die na beoordeling rechtmatig zijn bevonden door het OM.

¹⁸ Artikel 257e Sv bepaalt dat de verdachte tegen een strafbeschikking in verzet kan gaan binnen 14 dagen nadat hij het afschrift heeft ontvangen, dan wel zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is. Verzet instellen kan middels het toesturen van een brief naar het CJIB of door naar een balie van het Openbaar Ministerie in de buurt te gaan.

¹⁹ Er gaat enige tijd overheen tussen het moment van proces-verbaal en het moment van strafbeschikking. Vanaf het moment van strafbeschikking heeft de verdachte twee weken om verzet aan te tekenen.

²⁰ Grafiek betreft verzet tegen opgelegde strafbeschikkingen door het OM. Het gaat om bij het CJIB geregistreerde verzetten die zijn ingesteld. Als verzet is ingesteld en deze is nog niet door het OM geregistreerd en doorgegeven aan het CJIB, zijn deze nog niet bekend bij het CJIB.

3.3 Resumé

Over de gehele periode van maart tot en met november 2020 werden in totaal 31.326 waarschuwingen uitgedeeld door politieagenten (gemiddeld 870 per week) en 38.163 bekeuringen uitgedeeld door politieagenten en boa's (gemiddeld 1.060 per week). Gedurende de eerste lockdown werden de meeste waarschuwingen en bekeuringen uitgedeeld. De periode van versoepeling van de gedragsregels is goed terug te zien in het zeer beperkt aantal waarschuwingen en bekeuringen in de maanden juni, juli, augustus en begin september. 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.

Gerelateerd aan het aantal inwoners, deelde de politie de meeste bekeuringen uit in de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Gelderland-Zuid. In Drenthe werden de minste bekeuringen uitgeschreven door agenten. Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden zijn ook de regio's waar de politie relatief veel waarschuwingen uitdeelde. Kort daarachter zit Zuid-Holland-Zuid. Het minste aantal waarschuwingen viel te noteren in de veiligheidsregio Zeeland. Rotterdam-Rijnmond en Gelderland-Zuid zijn – samen met Kennemerland – de regio's met het hoogste aantal door boa's uitgeschreven bekeuringen. In Drenthe, Friesland en Noord-Holland-Noord deelden boa's de minste bekeuringen uit.

De verhouding tussen het aantal waarschuwingen ten opzichte van het aantal bekeuringen was in het voorjaar het laagst (ratio 1,1; dat wil zeggen 110 waarschuwingen per 100 bekeuringen). In de zomerperiode is er niet alleen veel minder handhavend opgetreden, maar daarbij is er ook veel meer gewaarschuwd dan bekeurd (ratio 2,9). In het najaar neemt de ratio (ratio 1,6) weer wat af, maar deze blijft boven het niveau van de eerste lockdown. Over de gehele periode bezien zijn er vier regio's die 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 die juist vaak kiezen voor een waarschuwing in plaats van een boete zijn Rotterdam-Rijnmond, Brabant-Zuidoost, Hollands-Midden en Zuid-Holland-Zuid.

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. Bij minderjarigen worden naar verhouding meer waarschuwingen uitgedeeld dan bekeuringen.

4 Ervaringen van handhavers

4.1 Inleiding

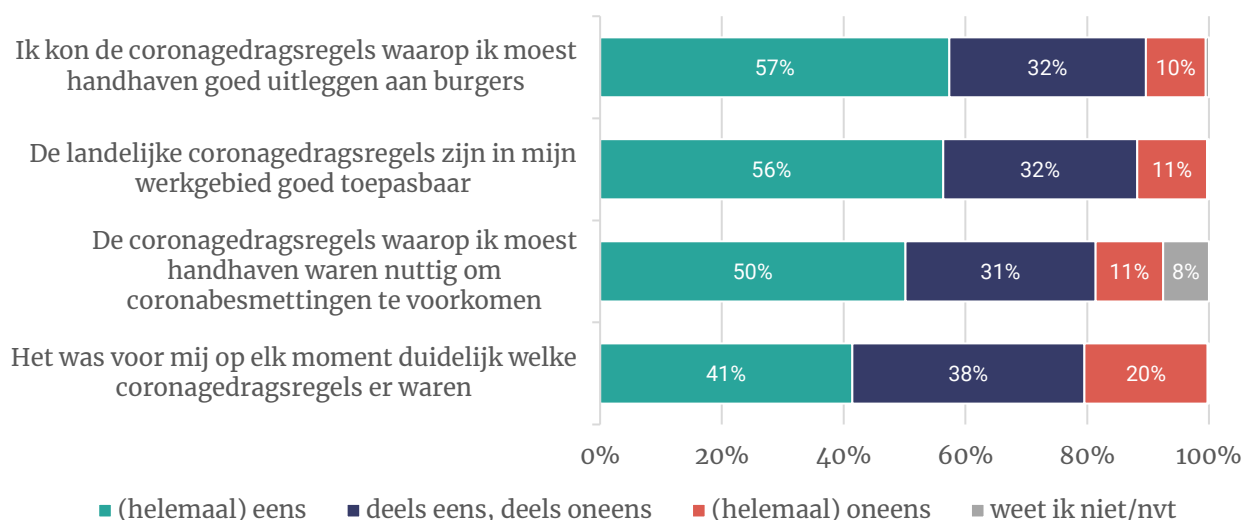
Om inzicht te krijgen in de ervaringen van handhavers met de uitvoering van handhaving van de coronagedragsregels en de reactie die zij hierop van burgers ontvingen, zijn enquêtes uitgevoerd onder 136 politieagenten en 819 boa's. Het ging om handhavers die een actieve rol hebben gespeeld in de handhaving van de coronagedragsregels in de periode maart tot en met november 2020. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebruikt bij de beantwoording van onderzoeksvragen 2 (ontwikkeling handhaving coronagedragsregels) en 3 (knelpunten en problemen).

Allereerst worden in de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 de resultaten over draagvlak, aanpak en naleving besproken voor handhavers (politieagenten en boa's) in het algemeen. Met behulp van citaten is een beeld geschetst van de motivaties die door de handhavers bij hun antwoorden zijn gegeven, waarbij is aangegeven het type handhaver en het landsdeel. In paragraaf 4.6 wordt stilgestaan bij verschillen tussen agenten en boa's en tussen boa-domeinen, en naar landsdeel en stedelijkheid. Bijlage 5 bevat een verantwoording van de enquête met een overzicht van de responsamenstelling en de indeling van de landsdelen.

4.2 Draagvlak, aansturing en prioritering

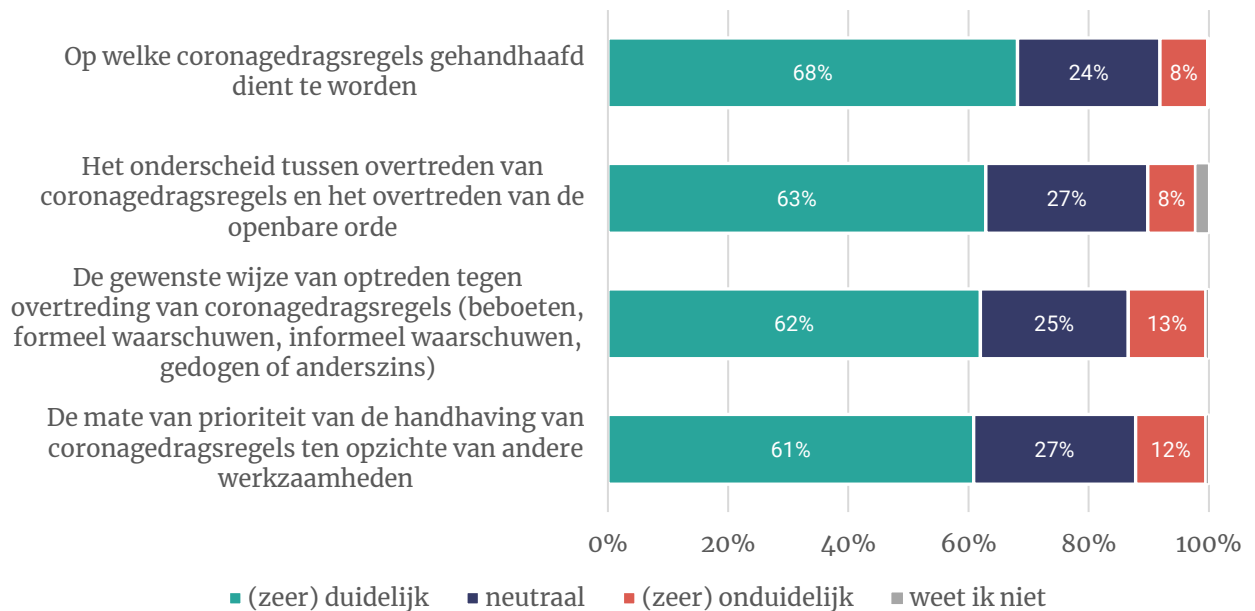
Bijna zes op de tien handhavers vonden dat de coronagedragsregels in hun werkgebied goed toepasbaar waren (57%) en dat ze de coronagedragsregels goed konden uitleggen aan burgers (56%). De helft van de handhavers vond dat de regels nuttig waren om besmettingen te voorkomen (50%). Bij deze stellingen gaf een niet onaanzienlijk deel van circa een derde van de handhavers aan het deels eens en deels oneens te zijn, en is een op de tien het ermee oneens. Voor een op de vijf handhavers was het niet altijd duidelijk welke coronagedragsregels er waren (20%).

Figuur 4.1 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (n=983)



Twee derde van de handhavers vonden de instructies en richtlijnen die zij hebben meegekregen vanuit de eigen leiding (zeer) duidelijk (figuur 4.2). Ongeveer een op de tien handhavers vond deze (zeer) onduidelijk en voor een kwart was het deels wel en deels niet duidelijk.

Figuur 4.2 In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de volgende aspecten van handhaving van de coronagedragsregels? (n=983)

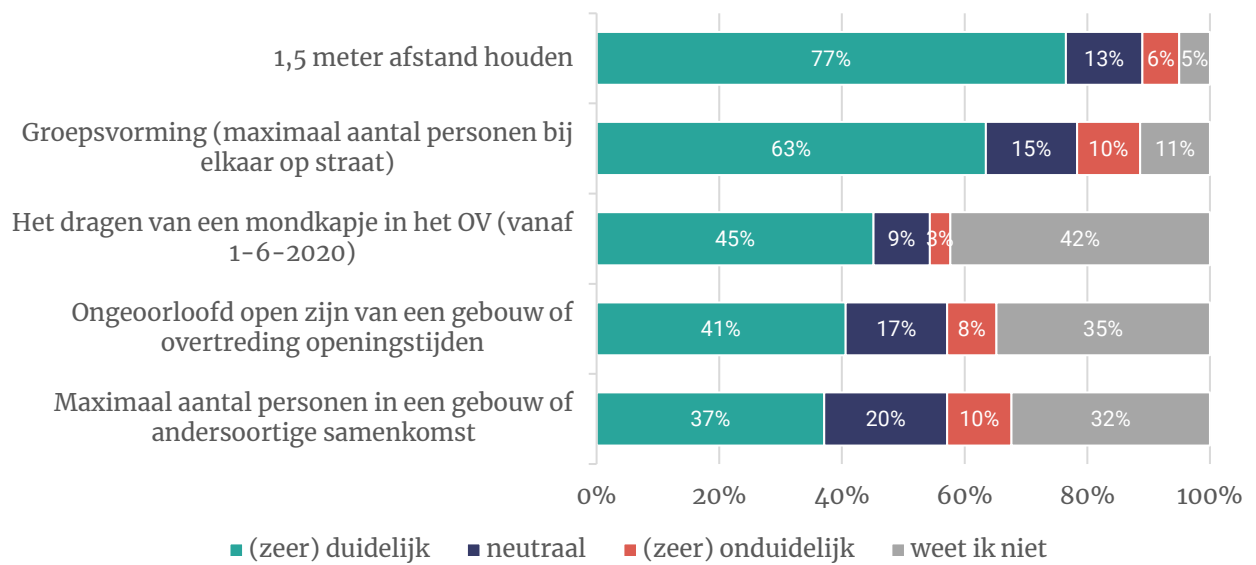


Kunt u toelichten wat er voor u onduidelijk was bij de handhaving van coronagedragsregels?

- “Aan de ene kant wilde de afdeling handhaven maar aan de andere kant werd de vrije hand gegeven om zelf te interpreteren wanneer men het nodig achtte om te handelen.” (boa, West)
- “De grens van informeel waarschuwen of digitaal waarschuwen en vastleggen.” (boa, West)
- “De wet- en regelgeving was niet altijd duidelijk, de uitwerking kwam meestal pas na het ingaan van de regels.” (boa, West)
- “Door het wisselende beleid ontstond er onduidelijkheid. Door de snel door elkaar opvolgende noodverordeningen niet altijd helemaal scherp wat precies de regels waren.” (boa, West)
- “Communicatie liep via meerdere kanalen waardoor het onduidelijk werd. Vaak achter de feiten aanlopen.” (boa, West)
- “De leiding wil vaak toch weer een softere versie maken op de landelijke regels. Dat geeft veel onduidelijkheid.” (boa, West)
- “De mate van prioriteit verschilde per week, de ene keer was je druk bezig met de ene regel en een week daarna weer met een andere regel.” (boa, West)
- “De uitzonderingen die gemaakt werden door gemeenten waarover slecht of niet werd gecommuniceerd.” (boa, Zuid)
- “Politie is voor de openbare orde en wij voor de openbare ruimte, in mijn ogen deed de politie te weinig, gedogen en niet doorpakken, wat moeten wij dan? Politie is onze meerdere als die niets doen wat moeten wij dan?” (boa, West)
- “Te weinig sturing. Te veel over laten aan eigen initiatief van de collega's.” (politie, Zuid)
- “Tegenstrijdigheden en te veel details in de noodverordening.” (politie, West)

De handhaving rondom het houden van 1,5 meter afstand en het dragen van een mondkapje waren, van de coronagedragsregels, het meest duidelijk voor de handhavers. Vier van de vijf handhavers vonden de handhaving op de regel om 1,5 meter afstand te houden duidelijk (77%). Op de regel om een mondkapje in het OV te dragen, is voornamelijk gehandhaafd door een specifieke groep boa's (domein IV: OV). Van hen gaven vier op de vijf aan dat het voor hen duidelijk was hoe ze moesten omgaan met de handhaving op het dragen van een mondkapje (niet in figuur). Minder duidelijk voor handhavers was de wijze waarop ze moesten handhaven op het ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding van het maximaal aantal personen in een gebouw of bij een evenement.

Figuur 4.3 In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de handhaving van elk van de volgende de coronagedragsregels? (n=983)



Wat was voor u (zeer) onduidelijk bij de handhaving van ...?

1,5 meter afstand houden

- “Het is lastig want je kan je niet altijd aan de anderhalve meter houden, dus ga je dan op precies dat moment schrijven of kies je om te waarschuwen.” (boa, West)
- “Wie wel en wie niet (denk aan familie en gezinsleden).” (politie, Zuid)

Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)

- “Er waren op een gegeven moment zoveel uitzonderingen dat wij per situatie op straat eerst het papierenwerk erbij moesten halen om te kijken of het op een bepaalde groep van toepassing was.” (boa, Oost)
- “Alles veranderde regelmatig en daarom had ik er op een gegeven moment geen zin meer in om me steeds maar weer op in te gaan lezen.” (politie, West)
- “Hoeveel personen op straat, in een auto, in een woning veranderde gaandeweg de crisis. Dit maakte het niet duidelijker.” (politie, Zuid)

Het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer (vanaf 1-6-2020)

- “Huisregels en geen eenheid bij de managers.” (boa, West)
- “Of er nu waarschuwend of repressief opgetreden diende te worden.” (politie, West)
- “Of wij daar als politie tegen zouden optreden ja of nee.” (politie, Zuid)

Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst

- “Wij hebben geen bevoegdheid hiervoor maar hadden hierin een signalerende rol, maar naar wie?” (boa, West)
- “In hoeverre deze regels geldig waren voor niet publiek toegankelijke plaatsen.” (boa, Oost)
- “Door de werkzaamheden had je niet altijd de tijd om e.e.a. door te lezen.” (politie, West)
- “Verskil tussen woning en ander gebouw. Feestje in de woning niet optreden en in een gebouw wel.” (politie, Noord)

Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden

- “De gemeente wist onvoldoende hoe ze deze zaken moesten afhandelen.” (boa, landdeel onbekend)
- “Ik vind het moeilijk te weten welke gebouwen wel of niet open mogen zijn en op welke wijze. Er zijn veel uitzonderingen die het handhaven lastig maken.” (boa, Zuid)
- “Er werd niet geïnformeerd wat bijvoorbeeld de afhandelingsprocedure zou zijn. Was er bestuursrechtelijke dwang?” (politie, Oost)

4.3 Aanpak, intensiteit en focus

Drie kwart van de handhavers zegt dat er verschillen zijn geweest in de manier waarop zij het handhavende werk hebben gedaan. Ongeveer de helft van de handhavers geeft aan dat de coronagedragsregels wisselden (48%), en ongeveer een op de drie zegt dat de manier waarop zij dienden op te treden wisselde (32%). Andere verschuivingen lagen op het terrein van prioritering en tijdsbesteding.

Tabel 4.1 Zijn er verschillen geweest in de manier waarop u uw handhavende werk heeft gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk, n=983)

	%
De coronagedragsregels waarop ik moest handhaven wisselden	48%
De wijze waarop ik diende op te treden tegen overtreders wisselde	32%
De prioriteit die de leiding gaf aan handhaving van coronagedragsregels wisselde	21%
De tijd die ik kon of diende te besteden aan handhaving van coronagedragsregels wisselde	13%
Een ander verschil	3%
Nee, de gehele periode was min of meer gelijk	27%

Een ander verschil, namelijk:

- “[...] Onze organisatie trad streng op, maar de politie in onze regio vond het niet belangrijk en ondersteunde ons niet. Zelfs niet toen wij deze assistentie echt nodig hadden [...].” (boa, Zuid)
- “De media en de BOA-bond maakten door hun bemoeienissen het handhaven er niet makkelijker op. B.v. wanneer er een maatregel bij komt wordt er direct geroepen dat wij dat niet kunnen gaan handhaven!” (boa, Oost)
- “Mijn eigen perceptie door hetgeen Halsema en Grapperhaus o.a. deden.” (politie, Zuid)

Kunt u toelichten wat er is veranderd?

- “De maatregelen wijzigden en in het begin was het vooral waarschuwen en later strakker handhaven.” (boa, Noord)
- “Het gedrag van de burgers veranderde constant. In het begin luisterde een ieder vrij goed naar ons en de regels, maar hoe verder wij in de epidemie zaten, hoe meer weerstand er geboden werd. Vooral de laatste maanden is het het ergst. (boa, West)
- “In het begin was het direct verbaliseren, later werd het meer waarschuwen/bewustwording en pas verbaliseren bij het niet stoppen van de overtreding. Weer later in sommige gevallen toch direct verbaliseren.” (boa, Zuid)
- “Waarschuwen > Bekeuren. Nu direct bekeuren.” (politie, Zuid)
- “Was in eerste instantie waarschuwen. Later werd het daadwerkelijk handhaven. Weer even later werd er minder gesproken over het daadwerkelijk handhaven.” (politie, West)
- “Wijzigingen in het coronabeleid vanuit de regering had effect op mijn handhavingsmogelijkheden.” (politie, Oost)
- “In het begin werden er mensen voor ingepland. Later moest het mee in de normale dienst.” (politie, Oost)

Er is door boa's en agenten het meest handhavend opgetreden tegen de gedragsregels om 1,5 meter afstand te houden en om groepsvorming tegen te gaan. Dit geldt voor alle periodes. In de derde periode van steeds strengere coronagedragsregels traden boa's en agenten meer dan in de eerste twee periodes op tegen overschrijding van het maximale aantal personen in een gebouw of bij een samenkomst en tegen ongeoorloofd open zijn van een gebouw.

Tabel 4.2 *Wilt u hieronder per periode aangeven op welke coronagedragsregels u handhavend heeft opgetreden? (meerdere antwoorden mogelijk)*

	Half maart - mei 2020 (n=701)	Juni - half september 2020 (n=697)	Half september - november 2020 (n=742)
1,5 meter afstand houden	80%	70%	70%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	65%	56%	63%
Het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer (vanaf 1-6-2020)	-	41%	47%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	28%	27%	33%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	30%	27%	37%
Andere coronagedragsregel(s)	30%	20%	22%

Voorbeelden van antwoorden bij 'Andere coronagedragsregels':

- verbod alcoholverkoop na 20.00u 's avonds;
- alcoholbezit in de openbare ruimte na 20.00u 's avonds;
- controle contactberoepen;
- sluitingstijden van horeca (22.00 uur) controleren.

Tussen de drie periodes in maart tot en met november zijn er verschillen te signaleren in de wijze van handhaven (tabel 4.3). Tijdens de laatste periode werd door handhavers het meest bekeurd en formeel gewaarschuwd bij een geconstateerde overtreding van de coronagedragsregels. In het najaar hebben handhavers naar eigen zeggen ook meer bekeurd dan in het voorjaar, en is er minder informeel gewaarschuwd. Tijdens de versoepelingen in de zomer werd, ten opzichte van de periodes van strengere gedragsregels, in sterkere mate informeel gewaarschuwd en gedoogd.

Tabel 4.3 Wilt u hieronder per periode aangeven welke wijze van handhaven u vooral heeft toegepast? (maximaal 2 antwoorden mogelijk)

	Half maart - mei 2020 (n=701)	Juni - half september 2020 (n=697)	Half september - november 2020 (n=742)
Bekeuren	41%	38%	59%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	51%	49%	51%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	57%	59%	45%
Gedogen	8%	12%	5%
Andere manier van handhaven	3%	4%	4%

Voorbeelden van antwoorden bij ‘Andere manier van handhaven’:

- “naast het bekeuren en waarschuwen de dialoog aangaan om te overtuigen/verduidelijken/motiveren, zodat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen”;
- last onder dwangsom;
- organisatorische aanwijzingen geven bij het ontstaan van wachtrijen;
- personen verwijderen uit het openbaar vervoer.

Bij de gedragsregel 1,5 meter afstand houden is het vaakst opgetreden door middel van informeel waarschuwen (57%), gevolgd door formeel waarschuwen (43%; tabel 4.4). Ook bij groepsvorming, maximaal aantal personen in een gebouw en het ongeoorloofd open zijn van een gebouw hebben handhavers in veel gevallen een formele waarschuwing uitgedeeld. Bij het niet dragen van een mondkapje in het OV is informeel waarschuwen de meest gekozen handhavingsstijl. Bekeuren komt als wijze van handhaven bij alle coronagedragsregels op de derde plek. Gedogen komt weinig voor.

Tabel 4.4 U ziet hieronder de coronagedragsregels waarbij u mogelijk handhavend heeft opgetreden. Welke wijze van handhaven heeft u daarbij vooral toegepast? (maximaal 2 antwoorden per coronagedragsregel mogelijk, n=983)

	1,5 meter afstand houden	Groepsvorming (max. aantal pers. samen op straat)	Dragen van mondkapje in OV (vanaf 1-6-2020)	Max. aantal pers. in gebouw/ bij samenkomst	Ongeoorloofd open zijn /overtreding openingstijden
Bekeuren	30%	32%	26%	14%	15%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	43%	46%	15%	26%	32%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	57%	44%	25%	25%	17%
Gedogen	7%	6%	2%	3%	2%
Andere manier van handhaven	2%	3%	3%	7%	9%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd ²¹	7%	15%	55%	47%	50%

4.4 Knelpunten in de uitvoering

Twee op de drie handhavers (65%) hebben gedurende de gehele periode maart tot en met november 2020 weleens knelpunten ervaren bij de handhaving van coronagedragsregels.

Heeft u knelpunten ervaren bij de handhaving van coronagedragsregels?

Knelpunten bevonden zich voor een groot deel op het vlak van *onduidelijkheid* bij zowel de handhaver als de burger. Dit kwam aan de ene kant doordat wetgeving/noodverordeningen regelmatig werden veranderd:

- “Dat de persconferenties en de regelgeving niet synchroon liepen; de regelgeving werd soms een week later pas geïmplementeerd en Q&A vragen en antwoorden kwamen vaak ook pas laat terug.” (boa, West)
- “De noodverordening veranderde telkens. De nieuwe maatregelen zorgden nog weleens voor verwarring.” (boa, West)
- “De regels gingen voor het publiek veelal in zonder rechtsgeldige grondslag (gepubliceerde noodverordening).” (boa, Zuid)
- “De regels veranderden continu waardoor wij ook veel moesten schakelen. Als het voor ons al lastig is, wordt het voor de burger nog lastiger.” (boa, Zuid)
- “Het steeds veranderen van de wetgeving en hiaten in de nieuwe coronawet.” (boa, Oost)
- “Te ingewikkelde regels c.q. regels die ook anders geïnterpreteerd kunnen worden.” (politie, West)

Aan de andere kant zorgden de uitzonderingen op de maatregelen voor onduidelijkheid:

- “Er werden heel veel uitzonderingen gemaakt die niet helemaal duidelijk waren. Dit zorgde voor veel uitzoekwerk en onduidelijkheid bij de burgers maar ook bij ons.” (boa, West)
- “Te veel regels en uitzonderingen. Zodoende voor de burgers onduidelijk, maar ook voor de handhavers.” (boa, Zuid)
- “Regels zijn erg onduidelijk en zodanig veel wisselende uitzonderingen dat je het zicht verliest.” (politie, Noord)

²¹ De percentages bij ‘niet van toepassing, niet op gehandhaafd’ hebben betrekking op handhavers die niet op deze coronagedragsregels hebben gehandhaafd. Bijvoorbeeld omdat deze niet binnen hun takenpakket vielen, of omdat de coronagedragsregels niet gedurende de gehele periode van dit onderzoek van kracht waren.

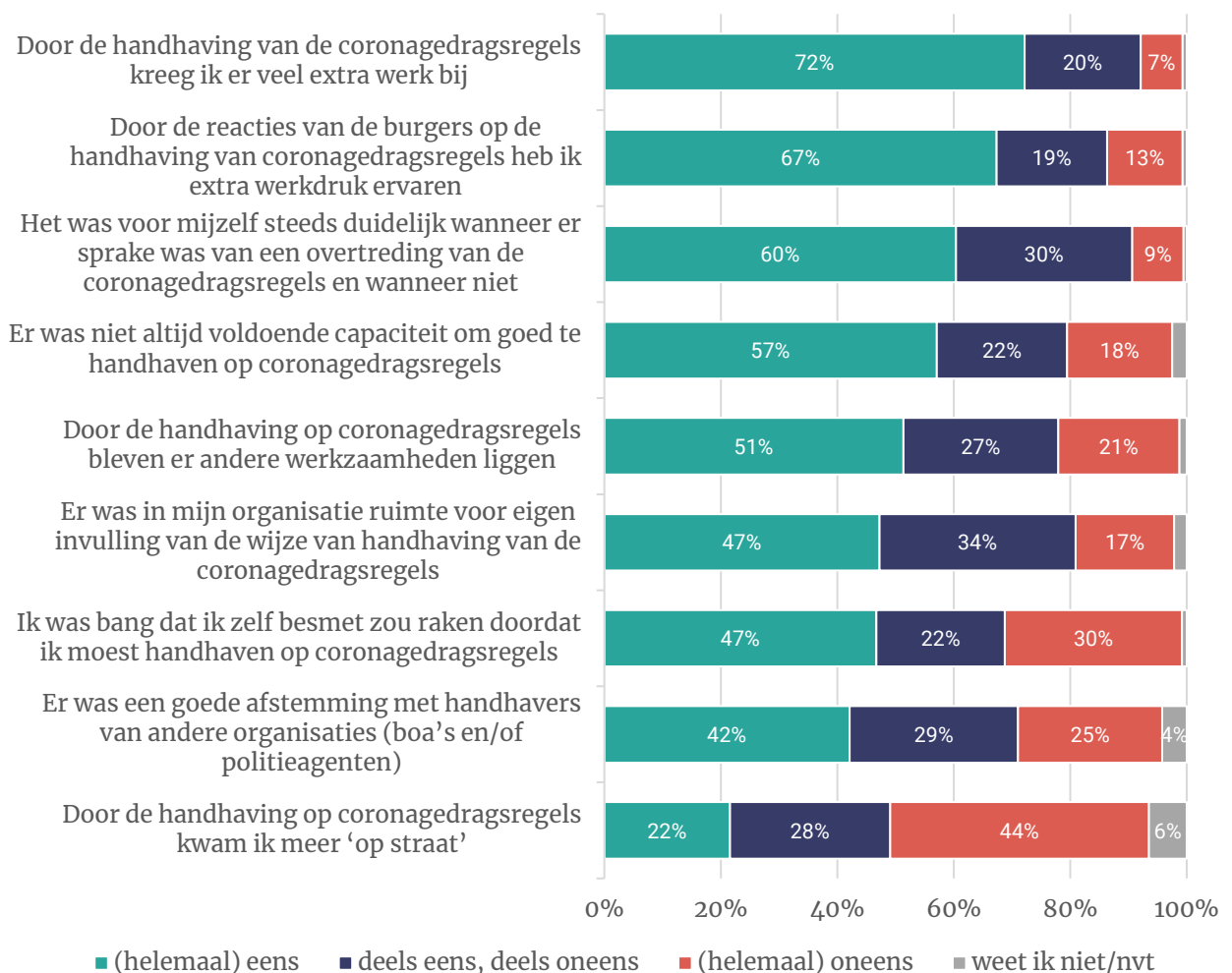
- “Mondkapjes in OV; te veel onduidelijkheid welke uitzonderingen van toepassing zijn bij wie en hoe.” (boa, West)

Ook bureaucratie speelt een rol:

- “De bewijsvoering om een proces-verbaal met succes te kunnen opleggen.” (boa, West)
- “De enorme administratieve druk die 1 verbaal legt op de collega's. Een compleet PV van bevindingen moeten tikken voor een beschikking van 95 euro. De kosten om een beschikking te schrijven werden daardoor groter dan de opbrengst.” (boa, Oost)
- “Te veel tijd kwijt aan een verbaal door de gevraagde uitgebreide onderbouwing.” (politie, Zuid)
- “Veel administratieve rompslomp als er bekeurd wordt.” (politie, West)
- “OM verwacht een zeer uitgebreide bevindingen van waarnemingen die voor zich zouden moeten spreken.” (politie, West)

Drie kwart van de handhavers kreeg er door de handhaving van de coronagedragsregels veel extra werk bij (72%). Twee op de drie handhavers hebben extra werkdruk ervaren (67%). Ook zegt ruim de helft van de handhavers dat andere werkzaamheden zijn blijven liggen (51%). Zes op de tien handhavers vinden dat er niet altijd voldoende capaciteit was om de coronagedragsregels goed te kunnen handhaven (57%), en drie op de tien handhavers (30%) waren bang om tijdens de uitvoering van het werk zelf besmet te raken.

Figuur 4.4 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (n=974)



Bijna de helft van de handhavers (47%) was het (helemaal) eens met de stelling ‘Er was in mijn organisatie ruimte voor eigen invulling van de wijze van handhaving van de coronagedragsregels’. Aan hen is de vervolgvraag gesteld op welke wijze zij eigen invulling hebben gegeven aan de handhaving van de coronagedragsregels.

- “Door continu in gesprek te blijven met ondernemers en te blijven motiveren, voorlichting en ondersteuning bij de uitvoering van nieuwe maatregelen, klankbord te wezen bij frustraties.” (boa, Oost)
- “Menselijk blijven en begrip tonen naar de burger.” (boa, West)
- “Per dag bekijken of handhaving op coronamaatregelen prioriteit had of niet.” (boa, Zuid)
- “Als wijkagent heb ik meer (vaderlijke-) adviezen gegeven en vermanend opgetreden.” (politie, Oost)
- “Discretionaire bevoegdheid.” (politie, Zuid)
- “Streng zijn wanneer het moet en mild zijn wanneer het kan (toespreken).” (politie, Zuid)

Welke les(sen) die u zelf heeft geleerd van de handhaving van de coronagedragsregels wilt u ons meegeven?

- “Duidelijk communiceren naar de burgers dat niet alleen politieambtenaren maar ook handhavers (blauwe en groene boa’s) kunnen verbaliseren. Kreeg in het begin veel vragen hierover.” (boa, Zuid)
- “Meer uniformiteit in het handhaven van de regels. Er is nog veel verschil in het aantal verbalen per plaats en regio... Dit geeft veel onduidelijkheid naar de burger.” (boa, West)
- “Dat de capaciteit en roosterdruk toeneemt. Er minder begrip is vanwege het feit dat wij niet gevaccineerd worden en wel risico lopen en desondanks verwachtingen van ons hebben.” (politie, West)
- “Wees duidelijk en wissel niet te snel met maatregelen. Dit levert een hoop onduidelijkheid op.” (politie, Zuid)
- “Zorg voor duidelijke regels en vooral: Maak het verbaliseren een stuk makkelijker!” (politie, West)

4.5 Naleving volgens handhavers

Handhavers geven de naleving van de coronagedragsregels door burgers alleen in de eerste lockdown een ruime voldoende (rapportcijfer 6,5). In de zomerperiode met versoepelingen werden de coronagedragsregels minder goed nageleefd (rapportcijfer 5,4). Dat geldt ook voor het najaar tijdens het weer strenger worden van de coronagedragsregels (rapportcijfer 5,4). Het rapportcijfer voor de naleving is in het najaar van 2020 een vol punt lager dan in het voorjaar.

Volgens de handhavers werden de gedragsregels met betrekking tot groepsvorming en 1,5 meter afstand houden het minst goed nageleefd; de gedragsregels met betrekking tot de openstelling van een gebouw en het dragen van een mondkapje in het OV werden het best nageleefd.

Tabel 4.5 In welke mate werden de coronagedragsregels in elke periode nageleefd door burgers?

	Rapportcijfer	Percentage onvoldoende	n= ²²
Per periode			
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown	6,5	26%	915
Juni tot half september 2020: versoepeling	5,4	48%	933
Half september t/m november 2020: steeds strengere coronagedragsregels	5,4	46%	951
Per coronagedragsregel (in de periode maart-november 2020)			
1,5 meter afstand houden	5,4	47%	932
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	5,0	53%	881
Het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer (vanaf 1-6-2020)	6,3	31%	489
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	5,8	38%	565
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	6,8	22%	575

Volgens de handhavers was er in de eerste lockdown meer begrip voor het handhavend optreden dan in de periodes daarna. Het begrip neemt in de loop van de tijd af.

Tabel 4.6 In welke mate hadden burgers in elke periode begrip voor uw handhavend optreden?

	Rapportcijfer	Percentage onvoldoende	n=
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown	6,6	25%	909
Juni tot half september 2020: versoepeling	5,8	38%	919
Half september t/m november 2020: steeds strengere coronagedragsregels	5,3	53%	940

²² De percentagebasis voor het rapportcijfer voor naleving van de coronagedragsregels fluctueert omdat niet elke handhaver tegen elke coronagedragsregel handhavend heeft opgetreden

De gedragsregel tegen groepsvorming kon op het minste begrip rekenen wanneer een handhaver hiertegen handhavend optrad. Ook optreden tegen het maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige bijeenkomst kon per saldo op weinig begrip rekenen. Bijna drie van de tien handhavers geven aan dat de gedragsregel voor het houden van 1,5 meter afstand op het meeste begrip van burgers kon rekenen; maar voor bijna een kwart was dat ook de regel die op het minste begrip kon rekenen. Het optreden tegen het niet dragen van een mondkapje in het OV kon per saldo op het meeste begrip rekenen.

Tabel 4.7 Bij welke coronagedragsregel was het meeste en minste begrip wanneer u hiertegen handhavend optrad?

	Bij welke coronagedragsregel was <u>het meeste begrip</u> wanneer u hiertegen handhavend optrad? (n=971)	Bij welke coronagedragsregel was <u>het minste begrip</u> wanneer u hiertegen handhavend optrad? (n=970)	Saldo meeste -/- minste begrip
1,5 meter afstand houden	27%	22%	+5%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	22%	29%	-8%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)	22%	14%	+8%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	3%	7%	-4%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	6%	7%	-1%
Anders, namelijk:	1%	3%	-2%
Dat is niet te zeggen	19%	17%	1%
Totaal	100%	100%	

Anders, namelijk:

Meeste begrip:

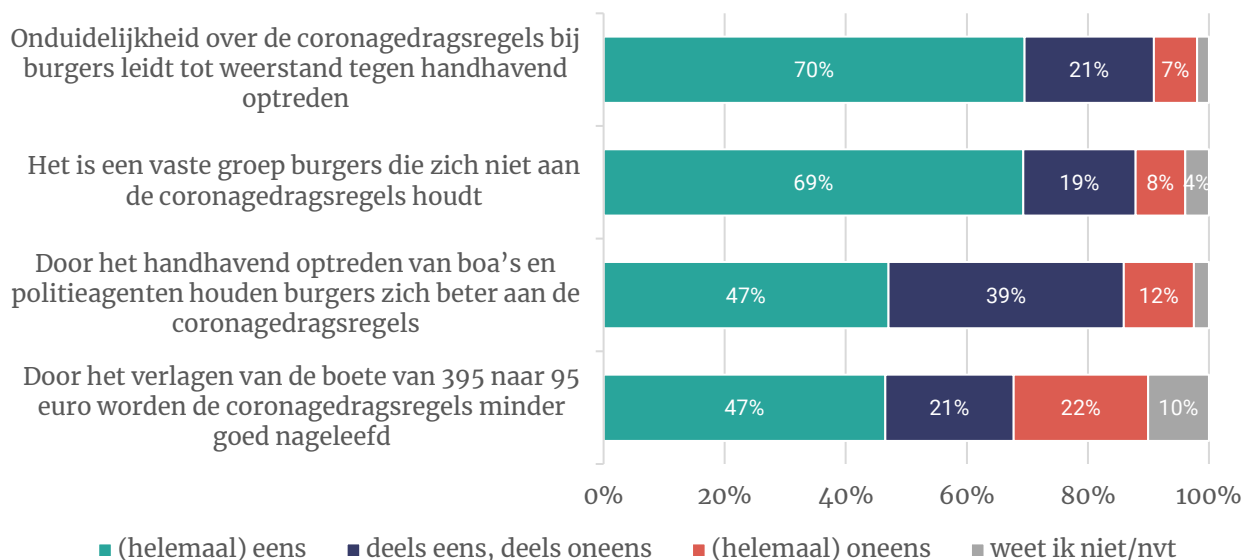
- “Zeer sterk wisselend per individu.” (boa, West)

Minste begrip:

- “Alle, niemand is blij met een boete.” (boa, Oost)
- “Bij alles was er geen begrip met betrekking tot de coronaregels. Zeker in de eerste periode.” (boa, West)
- “Zeer sterk wisselend per situatie.” (boa, West)

Zeven op de tien handhavers zijn het (helemaal) eens met de stellingen dat onduidelijkheid over de coronagedragsregels leidt tot weerstand tegen het handhavend optreden van handhavers (70%), en dat er een vaste groep burgers is die zich niet aan de coronagedragsregels houdt (69%). Bijna een kwart van de handhavers denkt *niet* dat door het verlagen van de boete van 395 euro naar 95 euro de coronagedragsregels minder goed worden nageleefd (22%), bijna de helft (47%) denkt dat dat wel het geval is.

Figuur 4.5 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (n=967)



4.6 Verdieping uitkomsten

Deze paragraaf gaat dieper in op de uitkomsten van hoofdstuk 4. In deze paragraaf worden de significante verschillen besproken naar type handhaver, landsdeel en stedelijkheid. De uitkomsten die zijn besproken in de samenvatting / beantwoording onderzoeksvragen worden ondersteund door middel van tabellen. Onderwerpen uit de voorgaande paragrafen waarop geen significante verschillen zijn waargenomen, worden in principe niet besproken. De achterliggende analyses zijn opgenomen in bijlage 7.

4.6.1 Type handhaver

In dit onderdeel wordt gekeken of typen handhavers van elkaar verschillen op het vlak van hun houding ten aanzien van de coronagedragsregels, de manieren waarop ze deze regels in de praktijk hebben toegepast en de knelpunten die ze hierin ondervonden, alsmede de naleving van de coronagedragsregels door burgers volgens de verschillende soorten handhavers. Per onderdeel worden eerst de algemene verschillen tussen boa's en politieagenten beschreven, daarna wordt specifiek ingegaan op de verschillen tussen boa-domeinen:

- Domein I: Openbare ruimte;
- Domein II: Milieu, welzijn en infrastructuur;
- Domein IV: Openbaar vervoer.

Draagvlak, aansturing en prioritering

Zowel boa's als politieagenten vonden de landelijke coronagedragsregels in hun werkgebied goed toepasbaar. Echter, boa's ervoeren meer duidelijkheid dan agenten in de handhaving van de coronagedragsregels. Ze ervoeren meer duidelijkheid over welke gedragsregels op welk moment van kracht waren, op welke gedragsregels moest worden gehandhaafd en de prioriteit die deze regels hadden ten opzichte van andere werkzaamheden. Ook wisten boa's beter dan agenten hoe ze moesten omgaan met de handhaving van verschillende soorten gedragsregels en wat de gewenste wijze van optreden was.

Boa's werkzaam binnen domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur) ervoeren de meeste duidelijkheid in de coronagedragsregels en konden deze ook goed uitleggen aan burgers. Echter, de mate van prioriteit van de coronagedragsregels ten opzichte van de andere werkzaamheden was voor boa's uit domein II minder duidelijk dan voor boa's uit domein I.

In hoeverre boa's de specifieke gedragsregels duidelijk vonden, hangt af van het domein waarin ze werkzaam zijn en de focus in hun werkzaamheden. De regels omtrent het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer waren bijvoorbeeld het duidelijkst voor OV boa's uit domein IV en de regels rondom het maximaal aantal personen in een gebouw waren duidelijker voor boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I). De regels met betrekking tot groepsvorming waren ook duidelijker voor boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I) en verder voor boa's werkzaam in milieu, welzijn en infrastructuur (domein II). Dit hangt samen met de uitkomst dat boa's uit domein I en domein II ook meer hebben gehandhaafd op deze coronagedragsregel dan boa's uit domein IV.

Tabel 4.8 *Overzicht duidelijkheid handhaving naar type handhaver*²³

Het was voor mij op elk moment duidelijk welke coronagedragsregels er waren						
	Totaal (n=983)	Agenten (n=140)	Boa's (n=843)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(helemaal/grotendeels) eens	41%	30%	43%	33%	57%	55%
deels eens, deels oneens	38%	34%	39%	45%	30%	33%
(helemaal/grotendeels) oneens	20%	36%	18%	22%	12%	12%

In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...?: Op welke coronagedragsregels gehandhaafd dient te worden						
	Totaal (n=983)	Agenten (n=140)	Boa's (n=843)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(zeer) duidelijk	68%	61%	69%	72%	66%	66%
neutraal	24%	25%	23%	23%	27%	24%
(zeer) onduidelijk	8%	14%	7%	5%	7%	9%

In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...? De mate van prioriteit van de handhaving van coronagedragsregels ten opzichte van andere werkzaamheden						
	Totaal (n=983)	Agenten (n=140)	Boa's (n=843)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(zeer) duidelijk	61%	47%	63%	71%	54%	56%
neutraal	27%	32%	26%	22%	33%	29%
(zeer) onduidelijk	12%	21%	10%	7%	12%	14%

In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...? De gewenste wijze van optreden tegen overtreding van coronagedragsregels						
	Totaal (n=983)	Agenten (n=140)	Boa's (n=843)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(zeer) duidelijk	62%	52%	64%	66%	55%	63%
neutraal	25%	34%	23%	24%	30%	19%
(zeer) onduidelijk	13%	13%	13%	10%	13%	17%

Aanpak, intensiteit en focus

Boa's hebben gedurende de gehele periode van maart tot en met november 2020, 'strenger' opgetreden in de handhaving dan agenten. Ze hebben meer formeel gewaarschuwd en bekeurd, terwijl agenten meer informeel waarschuwden en gedoogden.

Van de boa's uit domein I (openbare ruimte) heeft een groter deel over de gehele periode (maart tot en met november 2020) handhavend opgetreden met betrekking tot naleving van de coronagedragsregels dan de boa's uit de andere domeinen.

²³ In de tabellen zijn – met kleurmarkeringen – de significante verschillen weergegeven tussen agenten en boa's, en tussen typen boa's. Wanneer een percentage blauw gemarkeerd is, is sprake van een significant verschil tussen boa's en agenten. Wanneer een percentage een grijze markering heeft, is sprake van een significant verschil tussen typen boa's.

Boa's uit domein IV (Openbaar vervoer) hebben uiteraard meer gehandhaafd op het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer. De boa's uit domein I hebben strikter opgetreden dan de andere boa's; ze hebben meer bekeurd en formeel gewaarschuwd. Dit geldt voor alle periodes gedurende maart tot en met november en voor alle coronagedragsregels. Boa's uit domein IV hebben vooral streng handhavend opgetreden (in de vorm van bekeuren) vanaf juni. Dit komt overeen met de invoering van de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer op 1 juni 2020.

Tabel 4.9 Wijze van handhaven naar type handhaver²⁴

Wilt u hieronder per periode aangeven welke wijze van handhaven u vooral heeft toegepast?						
<i>Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown</i>						
	Totaal (n=701)	Agenten (n=92)	Boa's (n=609)	Boa I (n=296)	Boa II (n=58)	Boa IV (n=259)
Bekeuren	41%	30%	43%	55%	36%	32%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	51%	50%	51%	80%	40%	24%
Informeel waarschuwen (b.v. vermanend toespreken)	57%	61%	56%	37%	60%	75%
Gedogen	8%	11%	8%	3%	12%	11%
Andere manier van handhaven	3%	0%	4%	3%	3%	5%
<i>Juni tot half september 2020: versoepeling</i>						
	Totaal (n=697)	Agenten (n=76)	Boa's (n=621)	Boa I (n=44)	Boa II (n=156)	Boa IV (n=114)
Bekeuren	38%	21%	40%	37%	9%	48%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	49%	39%	51%	73%	35%	32%
Informeel waarschuwen (b.v. vermanend toespreken)	59%	67%	58%	49%	72%	64%
Gedogen	12%	24%	11%	11%	20%	10%
Andere manier van handhaven	4%	0%	4%	4%	4%	4%
<i>Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels</i>						
	Totaal (n=742)	Agenten (n=84)	Boa's (n=658)	Boa I (n=294)	Boa II (n=49)	Boa IV (n=289)
Bekeuren	59%	46%	60%	61%	16%	67%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	51%	57%	50%	75%	41%	27%
Informeel waarschuwen (b.v. vermanend toespreken)	45%	37%	46%	34%	67%	55%
Gedogen	5%	6%	5%	4%	16%	5%
Andere manier van handhaven	4%	2%	4%	4%	2%	5%

²⁴ In de tabellen zijn – met kleurmarkeringen – de significante verschillen weergegeven tussen agenten en boa's, en tussen typen boa's. Wanneer een percentage blauw gemarkeerd is, is sprake van een significant verschil tussen boa's en agenten. Wanneer een percentage een grijze markering heeft, is sprake van een significant verschil tussen typen boa's.

Boa's vonden meer dan agenten dat de prioriteit die hun leiding gaf aan de handhaving van deze regels wisselde. Deze wisselingen in prioriteit in handhaving leidde niet tot meer onduidelijkheid in de handhaving van de coronagedragsregels (zie onderdeel draagvlak, aansturing en prioritering).

Boa's uit domein I ervoeren meer wisselingen in hun handhavende werk, in vergelijking met de andere boa's. Ze ervoeren meer wisseling in de gedragsregels waarop ze moesten handhaven en de wijze waarop ze dienden op te treden tegen overtreders. Boa's uit domein II geven ook aan dat de tijd die ze aan de coronagedragsregels konden besteden wisselde.

Tabel 4.10 Wisseling in de handhaving van coronagedragsregels naar type handhaver²⁵

Zijn er verschillen geweest in de manier waarop u uw handhavende werk heeft gedaan?						
	Totaal (n=983)	Agenten (n=140)	Boa's (n=843)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
Nee, de gehele periode was min of meer gelijk	27%	26%	28%	20%	38%	34%
Ja, de coronagedragsregels waarop ik moest handhaven wisselden	48%	51%	47%	55%	33%	42%
Ja, de tijd die ik kon of diende te besteden aan handhaving van coronagedragsregels wisselde	13%	13%	12%	16%	16%	7%
Ja, de wijze waarop ik diende op te treden tegen overtreders wisselde	32%	31%	32%	38%	22%	26%
Ja, de prioriteit die de leiding gaf aan handhaving van coronagedragsregels wisselde	21%	15%	23%	25%	13%	22%
Ja, een ander verschil	3%	4%	3%	3%	9%	3%

Knelpunten in de uitvoering

Boa's ervoeren op specifieke onderdelen meer knelpunten in de handhaving van de coronagedragsregels dan agenten. Boa's vinden meer dan agenten dat zij door de handhaving van de coronagedragsregels veel extra werk hebben gekregen en dat zij extra werkdruk ervoeren door de reactie van burgers. Tegenover deze belemmeringen die boa's meer dan politieagenten ervoeren, was het voor boa's wel duidelijker wanneer er sprake was van een overtreding en wanneer niet. Dit sluit aan bij de constatering hierboven dat boa's meer duidelijkheid hebben ervaren.

Bij een groter deel van de boa's uit domein I en domein II bleven andere werkzaamheden liggen door de handhaving van de coronagedragsregels dan bij boa's uit domein IV. Ook kregen boa's uit domein I extra werk erbij door de handhaving van de coronagedragsregels dan boa's uit domein IV. Vooral voor boa's werkzaam in domein II en IV was het duidelijk wanneer er sprake was van

²⁵ In de tabel zijn – met kleurmarkeringen – de significante verschillen weergegeven tussen agenten en boa's, en tussen typen boa's. Wanneer een percentage blauw gemarkeerd is, is sprake van een significant verschil tussen boa's en agenten. Wanneer een percentage een grijze markering heeft, is sprake van een significant verschil tussen typen boa's.

een overtreding. Boa's uit domein II ervoeren ook meer ruimte om eigen invulling te geven aan de wijze van handhaving van de gedragsregels in vergelijking met andere boa's.

Tabel 4.11 Knelpunten in de handhaving naar type handhaver²⁶

Door de handhaving van de coronagedragsregels kreeg ik er veel extra werk bij						
	Totaal (n=974)	Agenten (n=137)	Boa's (n=837)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(helemaal/grotendeels) eens	72%	55%	75%	84%	74%	64%
deels eens, deels oneens	20%	28%	19%	12%	18%	27%
(helemaal/grotendeels) oneens	7%	17%	6%	3%	7%	8%

Door de reacties van de burgers op de handhaving van coronagedragsregels heb ik extra werkdruk ervaren						
	Totaal (n=974)	Agenten (n=137)	Boa's (n=837)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(helemaal/grotendeels) eens	67%	45%	71%	70%	71%	74%
deels eens, deels oneens	19%	27%	18%	19%	16%	16%
(helemaal/grotendeels) oneens	13%	27%	11%	10%	13%	9%

Door de handhaving op coronagedragsregels bleven er andere werkzaamheden liggen						
	Totaal (n=974)	Agenten (n=137)	Boa's (n=837)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(helemaal/grotendeels) eens	51%	49%	52%	66%	55%	31%
deels eens, deels oneens	27%	28%	26%	24%	23%	31%
(helemaal/grotendeels) oneens	21%	22%	21%	10%	21%	37%

Het was voor mijzelf steeds duidelijk wanneer er sprake was van een overtreding van de coronagedragsregels en wanneer niet						
	Totaal (n=974)	Agenten (n=137)	Boa's (n=837)	Boa I (n=420)	Boa II (n=82)	Boa IV (n=306)
(helemaal/grotendeels) eens	60%	44%	63%	56%	72%	72%
deels eens, deels oneens	30%	39%	29%	34%	23%	23%
(helemaal/grotendeels) oneens	9%	16%	8%	10%	5%	5%

Naleving volgens handhavers

Boa's en agenten konden rapportcijfers geven voor de naleving van de verschillende coronagedragsregels door burgers. De naleving van het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer werd door boa's minder positief beoordeeld (6,2) dan door agenten (7,1). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat boa's meer hebben gehandhaafd (boa's uit domein IV) en hierdoor meer te maken hebben gekregen met burgers die deze regel niet naleefden. De naleving van het maximaal aantal personen in gebouwen werd door boa's juist positiever beoordeeld dan door agenten. Boa's geven de naleving een 5,9 en agenten een 5,4.

²⁶ In de tabellen zijn - met kleurmarkeringen - de significante verschillen weergegeven tussen agenten en boa's, en tussen typen boa's. Wanneer een percentage blauw gemarkeerd is, is sprake van een significant verschil tussen boa's en agenten. Wanneer een percentage een grijze markering heeft, is sprake van een significant verschil tussen typen boa's.

Tabel 4.12 Beoordeling naleving coronagedragsregels²⁷

In welke mate werden de coronagedragsregels in elke periode nageleefd door burgers?						
	Totaal	Agenten	Boa's	Boa I	Boa II	Boa IV
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown (n=909)	6,5	6,8	6,5	6,7	6,7	6,1
Juni tot half september 2020: versoepeling (n=919)	5,4	5,2	5,4	5,3	5,6	5,4
Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels (n=940)	5,4	5,5	5,4	5,5	5,2	5,3

In welke mate werden de coronagedragsregels in de periode maart - november 2020 nageleefd door burgers?						
	Totaal	Agenten	Boa's	Boa I	Boa II	Boa IV
1,5 meter afstand houden (n=932)	5,4	5,7	5,3	5,6	5,9	4,7
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat) (n=881)	5,0	5,4	5,0	5,3	5,3	4,3
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020) (n=489)	6,3	7,1	6,2	6,8	6,9	6,0
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst (n=565)	5,8	5,4	5,9	6,3	5,6	4,7
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden (n=575)	6,8	6,7	6,8	7,1	6,9	5,1

Deze rapportcijfers zijn in lijn met de mate van begrip van burgers voor de handhaving van de gedragsregels die boa's en agenten ervaarden. De mate van begrip voor de handhaving is zowel volgens agenten als volgens boa's in alle domeinen in de loop van de tijd afgenomen. De coronagedragsregels waarbij boa's de minste begrip van burgers ervaarden, zijn 1,5 meter afstand houden en het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer. Agenten ervaarden de minste begrip van burgers wanneer ze handhavend optraden tegen groepsvorming en bij het maximaal aantal personen in een gebouw of bij een andersoortige bijeenkomst.

Boa's uit domein I en II hebben meer begrip van burgers ervaren wanneer ze handhavend optraden dan boa's uit domein IV. Boa's uit domein I en domein II hebben meer het idee dan boa's uit domein IV dat het verlagen van de boete ertoe leidde dat coronagedragsregels minder goed worden nageleefd.

Tabel 4.13 Beoordeling begrip voor coronagedragsregels

In welke mate hadden burgers in elke periode begrip voor uw handhavend optreden?						
	Totaal	Agenten	Boa's	Boa I	Boa II	Boa IV
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown (n=909)	6,6	6,9	6,5	6,8	6,9	6,0
Juni tot half september 2020: versoepeling (n=919)	5,8	6,0	5,8	5,9	5,9	5,5
Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels (n=940)	5,3	5,5	5,2	5,4	5,3	4,9

²⁷ In de tabellen zijn – met kleurmarkeringen – de significante verschillen weergegeven tussen agenten en boa's, en tussen typen boa's. Wanneer een percentage blauw gemarkeerd is, is sprake van een significant verschil tussen boa's en agenten. Wanneer een percentage een grijze markering heeft, is sprake van een significant verschil tussen typen boa's.

4.6.2 Landsdelen

Om verschillen tussen handhaving van de coronagedragsregels naar landsdelen te onderscheiden, is Nederland onderverdeeld in vier gebieden: Noord, Oost, Zuid en West.

Draagvlak, aansturing en prioritering

Op het gebied van draagvlak, aansturing en prioritering zijn er nauwelijks verschillen naar landsdelen. Alleen landsdeel Oost verschilde hierin van landsdeel West. In Oost vonden handhavers de landelijke coronaregels beter toepasbaar dan in West.

Aanpak, intensiteit en focus

Op het vlak van de aanpak, intensiteit en focus zijn geen verschillen naar landsdelen.

Knelpunten in de uitvoering

Handhavers werkzaam in het landsdeel West ervaarden op een aantal aspecten meer knelpunten in de handhaving van de coronagedragsregels dan handhavers in de andere landsdelen. In landsdeel West ontbrak het meer aan voldoende capaciteit om goed te handhaven dan in andere landsdelen. Ook was een groter deel van de handhavers bang om zelf besmet te raken met corona. In vergelijking tot landsdeel Noord ervaarden handhavers van landsdeel West ook meer werkdruk.

Naleving volgens handhavers

Er zijn geen significante verschillen naar landsdelen in de mate waarin volgens handhavers de coronagedragsregels nageleefd worden door burgers.

4.6.3 Mate van stedelijkheid

Bij dit onderdeel is een onderscheid gemaakt in de volgende gradaties van stedelijkheid:

- Grote stad (meer dan 100.000 inwoners);
- Middelgrote stad (50.000 tot 100.000 inwoners);
- Kleine stad (20.000 tot 50.000 inwoners);
- Kleine kern (tot 20.000 inwoners);
- Buitengebied.

Draagvlak, aansturing en prioritering

Handhavers werkzaam in het buitengebied ervaarden meer duidelijkheid in de coronagedragsregels dan handhavers in de wat grotere steden (50.000 inwoners of meer). Ook konden deze handhavers de regels beter uitleggen aan burgers dan handhavers in een kleine stad.

Wanneer wordt gekeken naar de duidelijkheid van specifieke gedragsregels gaat de bevinding dat in stedelijke gebieden de regels minder duidelijk zijn dan voor landelijkere gebieden niet altijd op. Handhavers in kleine kernen vonden de regels rondom groepsvorming duidelijker dan handhavers uit grote steden. Echter waren de regels gericht op het ongeoorloofd open zijn van gebouwen voor handhavers in het buitengebied onduidelijker in vergelijking met de handhavers in de andere gebieden. Ook de regel met betrekking tot het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer was voor de handhavers in een grote stad duidelijker dan voor de handhavers in kleine steden en in het buitengebied. Hierbij moet wel vermeld worden dat in kleinere steden en het buitengebied minder op deze regel is gehandhaafd.

Aanpak, intensiteit en focus

Handhavers in het buitengebied ervaarden meer consistentie in de uitvoering van de handhaving van de gedragsregels dan handhavers werkzaam in andere gebieden. In de steden en kernen vonden handhavers juist dat de gedragsregels meer wisselden in vergelijking met handhavers in het buitengebied.

In (grote) steden deelden handhavers in sterkere mate bekeuringen uit of gaven ze formele waarschuwingen dan in het buitengebied. Dit geldt zowel voor de verschillende periodes die worden onderscheiden als voor de coronagedragsregels.

Knelpunten in de uitvoering

In het buitengebied werden minder knelpunten ervaren in de uitvoering van de handhaving dan in andere gebieden. Specifiek is dit verschil terug te zien in de mate waarin handhavers hun extra werkzaamheden konden uitvoeren zonder dat er werk bleef liggen. Handhavers uit het buitengebied ervaarden minder problemen op dit vlak dan handhavers uit andere gebieden. Ook kregen ze minder extra werk erbij door deze handhaving. Handhavers uit het buitengebied hebben de meeste vrijheid ervaren om zelf invulling te geven aan de handhaving. Vooral handhavers uit stedelijke gebieden (grote steden en middelgrote steden) ervaarden besmettingsgevaar tijdens hun werk. Door handhavers uit kleine steden en het buitengebied werd dit minder ervaren.

Naleving volgens handhavers

Er zijn geen verschillen naar stedelijkheid en de mate waarin burgers de coronagedragsregels naleefden volgens handhavers. In de mate van begrip voor de gedragsregels onder burgers zijn wel verschillen naar stedelijkheid. Handhavers in grote steden ervaarden het meeste begrip voor de handhaving van de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer; hier is in de grote steden ook het meest op gehandhaafd. Handhavers werkzaam in een middelgrote stad en het buitengebied konden op meer begrip rekenen bij de handhaving tegen groepsvorming dan handhavers uit grote steden.

4.7 Resumé

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. De meeste duidelijkheid werd ervaren in de handhaving van anderhalve meter afstand houden (77%) en groepsvorming (63%). Voor bijna zes op de tien (58%) handhavers was het echter niet op elk moment duidelijk welke gedragsregels er waren. De handhavers noemen in dit verband de volgende onduidelijkheden: er was doorlopend sprake van veranderende gedragsregels, de handhavingsinstructie liep niet altijd synchroon met de bekendmaking van de regels en de duidelijkheid van de instructie liet te wensen over.. Over het algemeen ervaarden boa's meer duidelijkheid dan agenten in de handhaving van de coronagedragsregels. Ook zeggen boa's meer dan agenten goed te weten hoe ze moesten omgaan met de handhaving van verschillende soorten gedragsregels en wat de gewenste wijze van optreden was.

Handhavers hebben gedurende de periode 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 tegenover overtreders. Handhavers hebben het meest opgetreden op de naleving van anderhalve meter afstand en groepsvorming gedurende de onderzoeksperiode. De verandering in de

handhaving van de gedragsregels uit zich vooral in een toename in de handhaving in de derde periode (half september tot en met november 2020) op de overschrijding van het maximale aantal personen in een gebouw of bij een samenkomst en tegen ongeoorloofd open zijn van een gebouw. De verandering in de wijze waarop handhavers handhavend optraden, ligt vooral op het vlak van een toename in het uitdelen van bekeuringen. Boa's hebben meer gehandhaafd op de coronagedragsregels dan agenten. Ook hebben boa's 'strenger' opgetreden dan agenten. Ze hebben meer formeel gewaarschuwd en bekeurd, terwijl agenten meer informeel waarschuwden en gedoogden.

Voor een groot deel van de handhavers zorgde de handhaving 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. De mate van naleving onder burgers krijgt van hen alleen in de eerste periode een voldoende. Ook was in deze periode volgens handhavers het begrip voor hun handhavend optreden onder burgers hoger dan in de twee periodes erna. De gedragsregels met betrekking tot groepsvorming en 1,5 meter afstand houden werden volgens handhavers het minst goed nageleefd door burgers. Burgers brachten ook het minste begrip op voor de naleving van de gedragsregels rondom groepsvorming. Zeven op de tien handhavers geven aan dat de onduidelijkheid over de coronagedragsregels tot weerstand kan leiden bij burgers.

5 Ervaringen van burgers

5.1 Inleiding

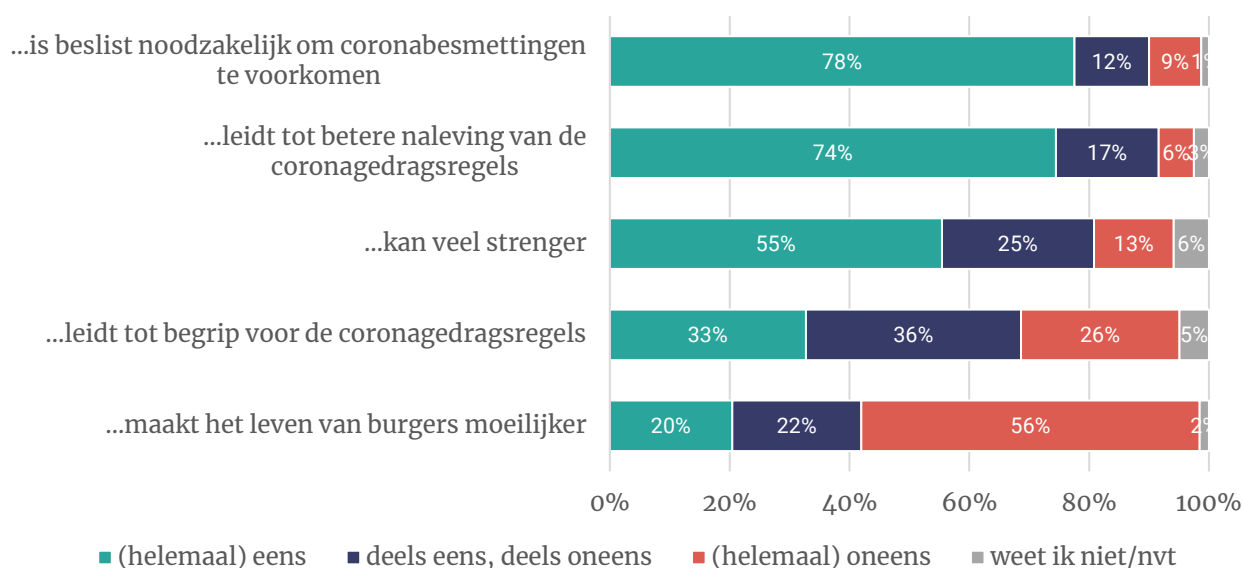
Er is in het kader van dit onderzoek een online enquête gehouden onder een representatieve steekproef van 1.637 burgers. De dataverzameling vond plaats van 28 januari tot en met 7 februari 2021. De uitkomsten geven een beeld van het draagvlak dat inwoners van Nederland op dat moment hadden voor de handhaving van de coronagedragsregels. Daarnaast is ingegaan op de algemene en concrete ervaringen die burgers hadden met de handhaving in de periode maart tot en met november 2020. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebruikt bij de beantwoording van onderzoeksvragen 2 (ontwikkeling handhaving coronagedragsregels en regionale verschillen) en 3 (knelpunten en problemen).

De resultaten in dit hoofdstuk worden eerst behandeld voor de Nederlandse burger in het algemeen. Met behulp van citaten is een beeld geschetst van de motivaties die door de burgers bij hun antwoorden zijn gegeven. In paragraaf 5.5 wordt stilgestaan bij verschillen naar landsdeel, stedelijkheid en leeftijd. Handhaving heeft als doel om naleving te bevorderen. Naar het thema naleving is al veel onderzoek gedaan. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de gedragsmetingen van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (UvA). Die uitkomsten worden behandeld in paragraaf 5.6. Een verantwoording van de burgerenquête is opgenomen in bijlage 6.

5.2 Draagvlak voor handhaving

Begin februari 2021 vindt het merendeel van de Nederlanders dat handhaving van de coronagedragsregels noodzakelijk is om coronabesmettingen te voorkomen (78%) en dat de handhaving leidt tot betere naleving van de regels (74%). Ruim de helft van de Nederlanders vindt dat de handhaving veel strenger kan (55%). Een op de drie Nederlanders geeft aan dat de handhaving leidt tot begrip (33%). Een op de vijf Nederlanders zegt dat de handhaving het leven van burgers moeilijker maakt (20%), terwijl ruim de helft het daarmee oneens is (56%).

Figuur 5.1 Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa's... (n=1.637)



5.3 Algemene ervaringen met handhaving

Bijna twee op de drie Nederlanders zijn zeer tevreden of redelijk tevreden over de handhaving van coronagedragsregels. Ongeveer een kwart van de Nederlanders is ontevreden over de handhaving van coronagedragsregels (19% is niet erg tevreden, 4% is helemaal niet tevreden).

Figuur 5.2 Wanneer u de periode maart tot en met november 2020 overziet, in hoeverre bent u dan tevreden met de handhaving van de coronagedragsregels? (n=1.637)



Waarom bent u <...> met de handhaving van de coronagedragsregels?

Zeer tevreden / redelijk tevreden:

- “Er is gehandhaafd op de regels. Dat vind ik belangrijk. Als er geen handhaving is, zijn de regels vrij nutteloos.”
- “Goed zichtbaar, actief, steeds in gesprek.”
- “Omdat er goed gewaarschuwd werd en niet snel bekeurd in mijn omgeving, daarmee voldoet men vind ik aan de beoogde effecten.”
- “Relschoppers krijgen wel straf, maar als je in alle redelijkheid de regels moet overtreden krijg je niet direct een boete.”

Niet erg tevreden / helemaal niet tevreden:

- “Veel te slap. Overtreders moeten en masse op de bon worden geslingerd.”
- “Te hard optreden tegen regels, die kant noch wal raken. Tegenstrijdigheden.”
- “Er werd niet eenduidig opgetreden.”
- “Er werd op verschillende plaatsen op verschillende manieren mee omgegaan.”

Drie op de vier Nederlanders hebben niet gemerkt dat er actief werd gehandhaafd op coronagedragsregels door boa’s en politieagenten (74%). Van degenen die dit wel hebben gemerkt, is dit het meest opgevallen in de derde periode (half september tot en met november 2020). Handhaving is nauwelijks opgemerkt in de tweede periode (juni tot half september 2020).

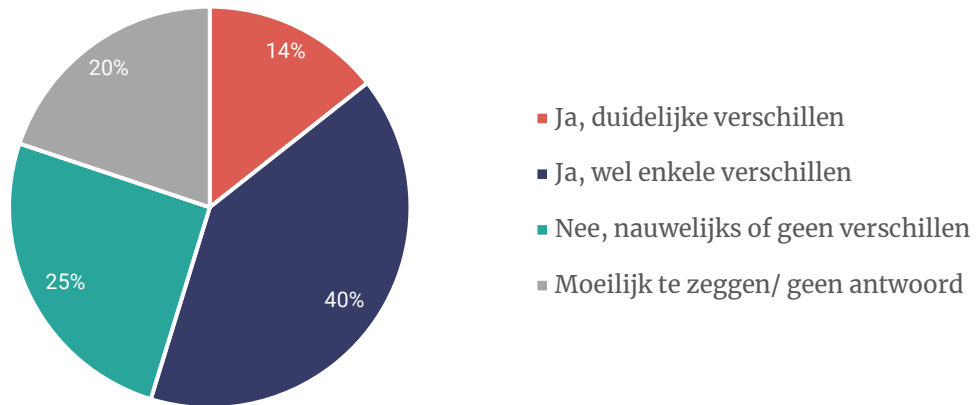
Tabel 5.1 Heeft u gemerkt dat er actief werd gehandhaafd op coronagedragsregels door boa’s en politieagenten? (meerdere antwoorden mogelijk; n=1.637)

	%
Ja, gedurende de gehele periode vanaf maart tot en met november 2020	7%
Ja, gedurende de eerste lockdown (maart tot en met mei 2020)	9%
Ja, gedurende de versoepeling van coronagedragsregels (juni tot half september 2020)	2%
Ja, gedurende het weer strenger worden de coronagedragsregels (half september tot en met november 2020)	12%
Nee	74%

Van de burgers die hebben gemerkt dat er actief werd gehandhaafd op coronagedragsregels door boa’s en politieagenten (26%, zie vorige figuur), heeft ruim de helft in de loop der tijd verschillen

gemerkt in de manier waarop is gehandhaafd (14% zag duidelijke verschillen, 40% zag enkele verschillen). Een kwart zag nauwelijks of geen verschillen (25%) en een op de vijf kon hierop geen antwoord geven (20%).

Figuur 5.3 Wanneer u de periode maart tot en met november 2020 overziet, heeft u dan verschillen gemerkt in de manier waarop de coronagedragsregels zijn gehandhaafd? (n=421)

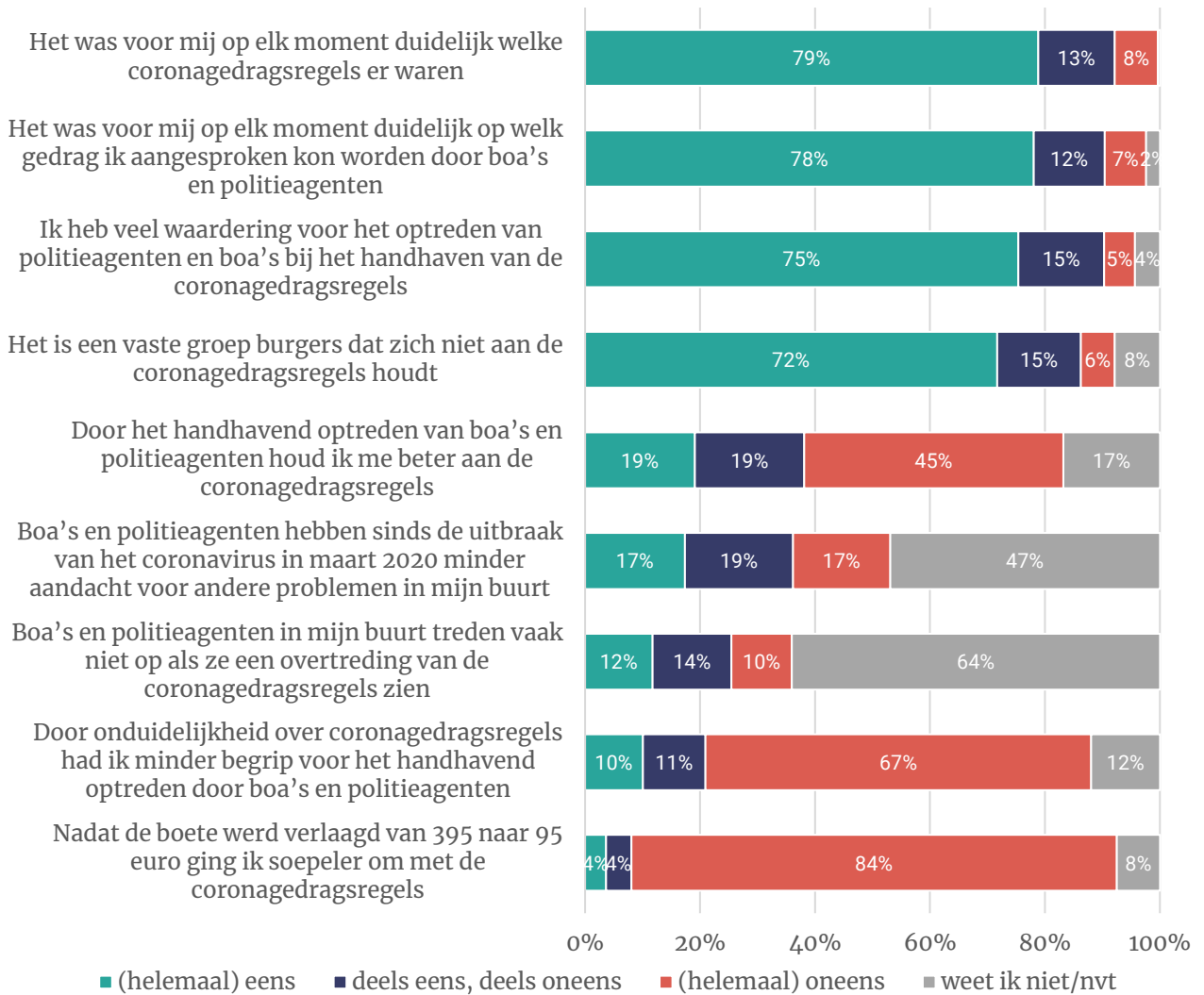


Welke verschillen heeft u gemerkt in de manier waarop de coronagedragsregels zijn gehandhaafd?

- “Agenten en boa’s corrigeren nu consequent.”
- “Er werden soms verschillende dingen gedaan terwijl wat er aan de hand was hetzelfde was. Consistentie dus.”
- “Het is minder streng geworden.”
- “Ik merk dat er nu strenger wordt gehandhaafd en dat vind ik alleen maar goed.”
- “Regionaal. In de Randstad meer handhaving dan bv. in Groningen.”

Voor het merendeel van de Nederlanders was het op elk moment duidelijk welke coronagedragsregels er waren en op welk gedrag zij konden worden aangesproken door handhavers (respectievelijk 79% en 78% is het hiermee eens). Driekwart van de Nederlanders heeft veel waardering voor het optreden van de handhavers (75%). Een bijna net zo grote groep Nederlanders denkt dat er een vaste groep burgers is die zich niet aan de coronagedragsregels houdt (72%). Het verlagen van de boete van 395 naar 95 euro heeft er voor het grootste deel van de Nederlanders niet voor gezorgd dat zij soepeler omgingen met de coronagedragsregels (84%) en bijna de helft (45%) is het *niet* eens met de stelling dat het handhavend optreden door politieagenten en boa's zorgt voor een betere persoonlijke naleving.

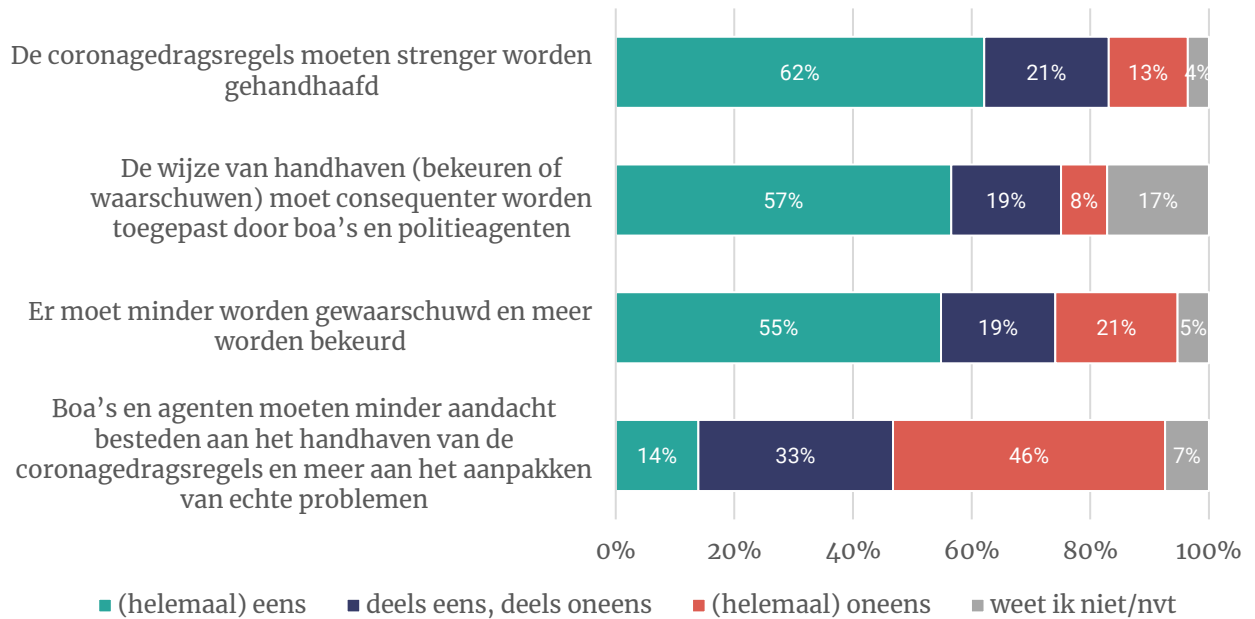
Figuur 5.4 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (n=1.637)



Ongeveer zes op de tien Nederlanders vinden dat de coronagedragsregels strenger gehandhaafd moeten worden (62%), dat de wijze van handhaven consequenter moet worden toegepast (57%) en dat er meer moet worden bekeurd en minder gewaarschuwd (55%).

Ongeveer de helft van de Nederlanders vindt niet dat handhavers minder aandacht moeten besteden aan de handhaving van coronagedragsregels (46%). Eén op de zeven Nederlanders vindt van wel en vindt dat handhavers meer aandacht moeten besteden aan het aanpakken van wat zij echte problemen noemen (14%).

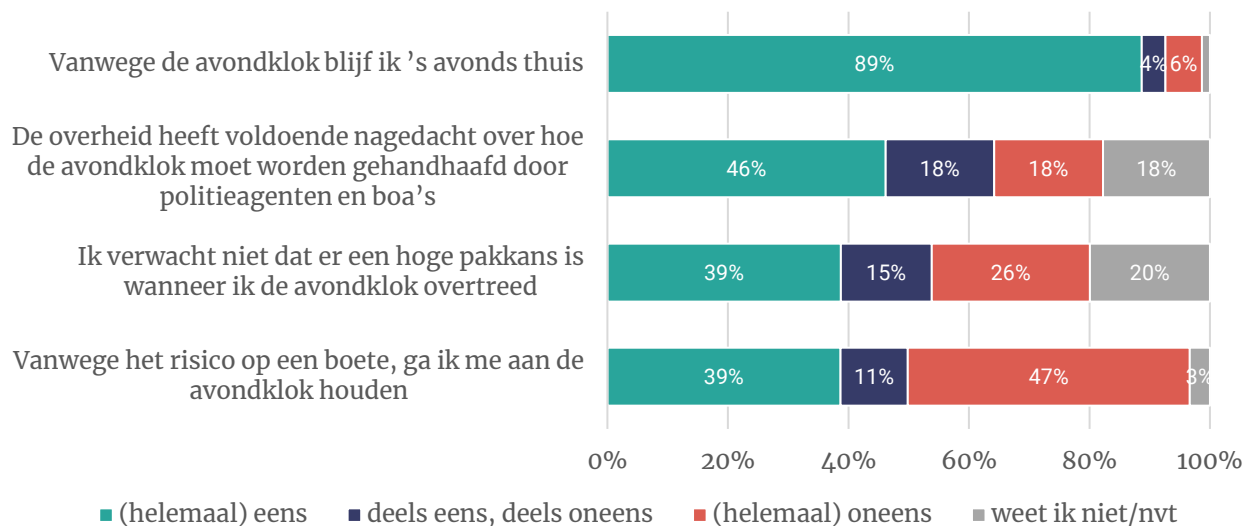
Figuur 5.5 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (n=1.637)



In heel Nederland geldt vanaf zaterdag 23 januari 2021 een avondklok. Dat betekent dat iedereen tussen 21.00 uur 's avonds en 04.30 uur 's ochtends moet binnen blijven. Het is verboden om zonder geldige reden op straat te zijn. Als men toch zonder geldige reden naar buiten gaat, dan riskeert men een boete van 95 euro. Ten tijde van de dataverzameling voor deze burgerenquête was de avondklok net ingesteld. Dit valt buiten de onderzoeksperiode maar het is als casus gebruikt om zicht te krijgen op het draagvlak (voor handhaving) en naleving van een nieuwe coronagedragsregel.

Negen op de tien Nederlanders blijven vanwege de avondklok thuis (89%). Ongeveer de helft van de Nederlanders vindt dat de overheid voldoende heeft nagedacht over hoe de avondklok moet worden gehandhaafd (46%). Vier op de tien Nederlanders verwachten niet dat er een hoge pakkans is wanneer zij de avondklok overtreden (39%). Eenzelfde aandeel houdt zich aan de avondklok vanwege het risico op een boete (39%). Bij bijna de helft van de Nederlanders speelt het risico op een boete geen rol bij het volgen van de avondklok (47%).

Figuur 5.6 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen over de avondklok en de handhaving ervan? (n=1.637)



5.4 Ervaringen met handhaving

Ongeveer een op de 100 Nederlanders heeft in de periode van maart tot en met november 2020 meegemaakt dat *zijzelf* door een handhaver vermanend zijn toegesproken, een officiële waarschuwing hebben gehad of zijn bekeurd. Circa twee op de 100 Nederlanders hebben meegemaakt dat *iemand anders in het huishouden* handhaving hebben meegemaakt. Het kwam meer voor dat er is gezien dat *anderen* te maken hadden met handhaving (13%) of dat men verhalen heeft gehoord van *iemand anders in de omgeving* dat ze met handhaving te maken hebben gehad (13%).

Tabel 5.2 Bent uzelf of iemand anders in uw huishouden of omgeving door een politieagent en/of boa wel eens vermanend toegesproken, officieel gewaarschuwd of bekeurd, vanwege het overtreden van een coronagedragsregel? Of heeft u dit wel eens gezien? (meerdere antwoorden mogelijk; n=1.637)

	Maart-november 2020	December 2020-Januari 2021
Zijn <u>zelf</u> door een politieagent en/of boa vermanend toegesproken, gewaarschuwd of bekeurd	1%	1%
<u>Iemand binnen eigen huishouden</u> is door een politieagent en/of boa vermanend toegesproken, gewaarschuwd of bekeurd	2%	1%
Verhalen gehoord van <u>bekenden</u> dat ze door een politieagent en/of boa vermanend zijn toegesproken, gewaarschuwd of bekeurd	13%	9%
Gezien dat <u>anderen</u> door een politieagent en/of boa vermanend zijn toegesproken, gewaarschuwd of bekeurd	13%	11%

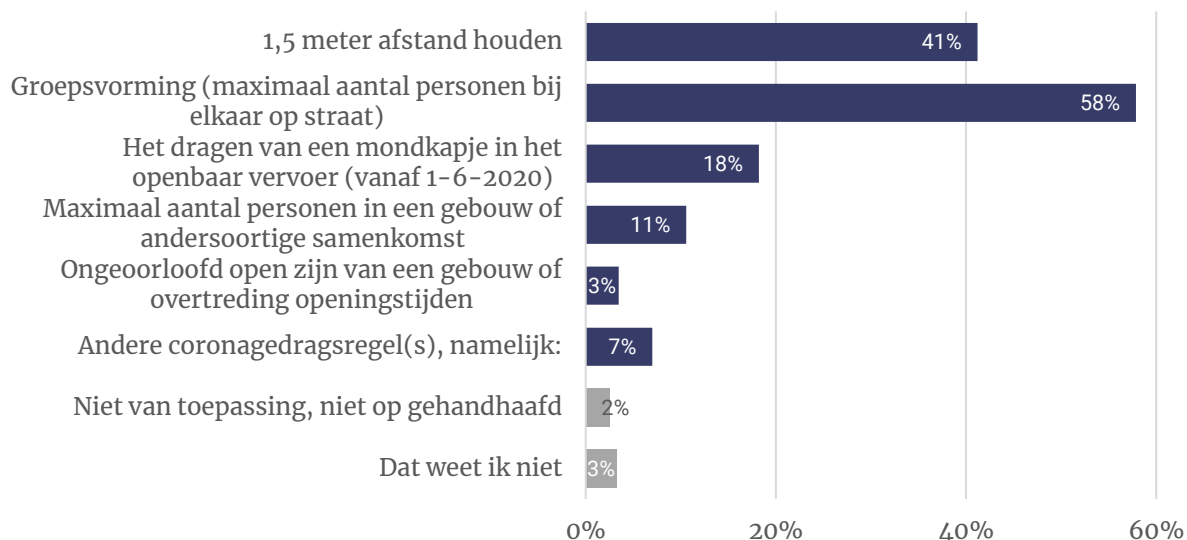
In totaal heeft 22 procent van de respondenten directe of indirecte ervaringen met de handhaving van de coronagedragsregels. Aan hen zijn vervolgvragen gesteld over de overtreding waartegen handhavend is opgetreden, de wijze van handhaven en de mate van instemming hiermee bij de overtreder en de bejegening door de handhavende boa of agent. De percentagebasis in het vervolg van deze paragraaf betreft Nederlanders met directe of indirecte ervaringen met handhaving. Wegens het kleine aantal respondenten is niet apart gekeken naar Nederlanders die zelf of in hun huishouden ervaring hebben met handhaving.

De laatste overtreding waarop werd gehandhaafd, betrof in de meeste gevallen groepsvorming (58%) en 1,5 meter afstand houden (41%). Burgers hebben direct of indirect in mindere mate ervaring met handhaving op het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer (18%) en het maximaal aantal personen in een gebouw (11%).

Andere coronagedragsregels die zijn genoemd waarop is gehandhaafd, zijn onder andere:

- Het dragen van een mondkapje in een school, winkel of supermarkt;
- Maximaal aantal personen in een auto of boot;
- Alcoholbezit en/of consumptie in de openbare ruimte na 20.00 uur.

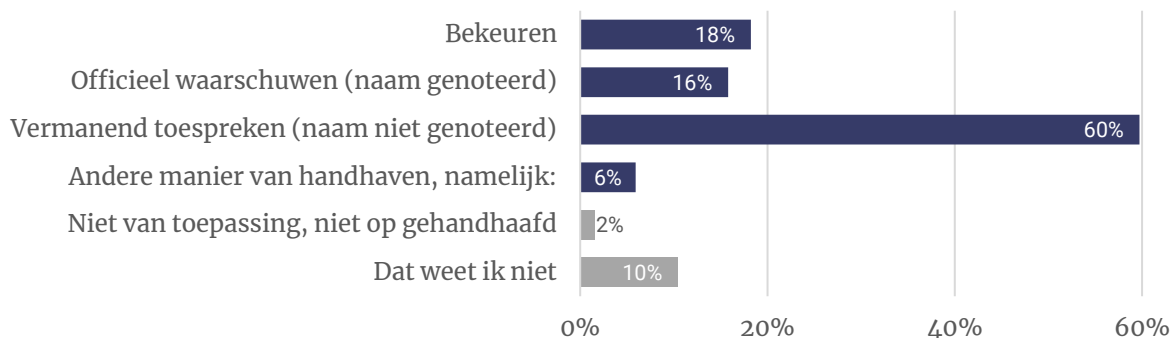
Figuur 5.7 *Wilt u hieronder aangeven op welke coronagedragsregel(s) in die situatie handhavend is opgetreden? (meerdere antwoorden mogelijk; n=361)*



Bij de laatste overtreding waar men direct of indirect getuige van was, was in de meeste gevallen sprake van vermanend toespreken (60%). Er is in mindere mate gebruik gemaakt van bekeuren (18%) en officieel waarschuwen (16%). Andere manieren van handhaven die zijn genoemd, zijn onder andere:

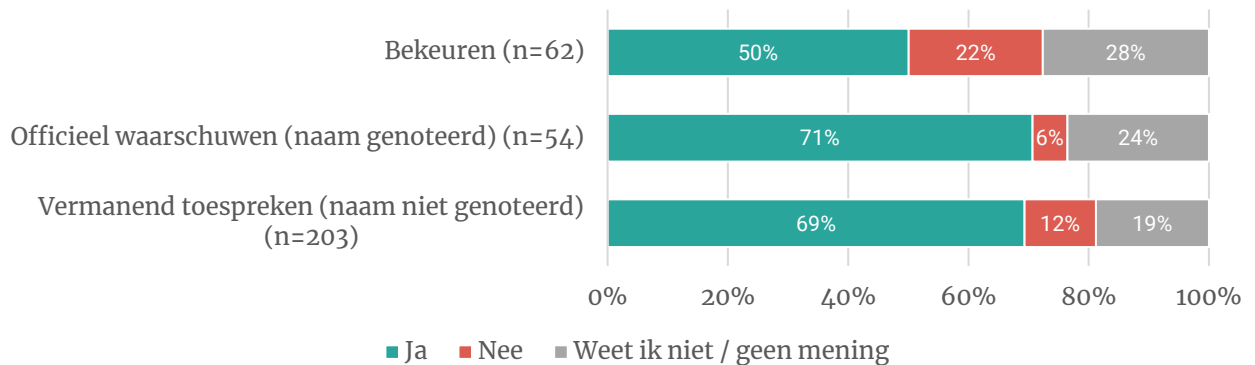
- Publiekelijk aanspreken via megafoon;
- De winkel of trein uitzetten;
- In gesprek gaan.

Figuur 5.8 *Welke wijze(n) van handhaven is in die situatie toegepast? (n=340)*



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. Zeven op de tien mensen die direct of indirect te maken hadden met een officiële waarschuwing en vermanend toespreken, waren het ermee eens (respectievelijk 71% en 69%). De helft van de mensen die te maken had met een bekeuring was het eens met deze manier van handhaven (50%). Wanneer alleen wordt ingezoomd op de respondenten die hier een mening over hebben, liggen de percentages van instemming nog hoger.

Figuur 5.9 Was u het in die situatie eens met de wijze van handhaven voor de overtreding van de coronagedragsregel?



Was u het er in die situatie mee eens dat er handhavend is opgetreden voor de overtreding van de coronagedragsregel?

Redenen 'eens' met handhavend optreden

- “Regels zijn regels.”
- “Ze zaten met te veel man in een auto en dat mag niet.”
- “Iedereen moet de regels volgen, ze zijn duidelijk.”
- “Het was niet de eerste keer dat er regels overtreden werden.”
- “Het zijn de regels. Dat is bekend. Eigen keuze als je er niet aan houdt.”

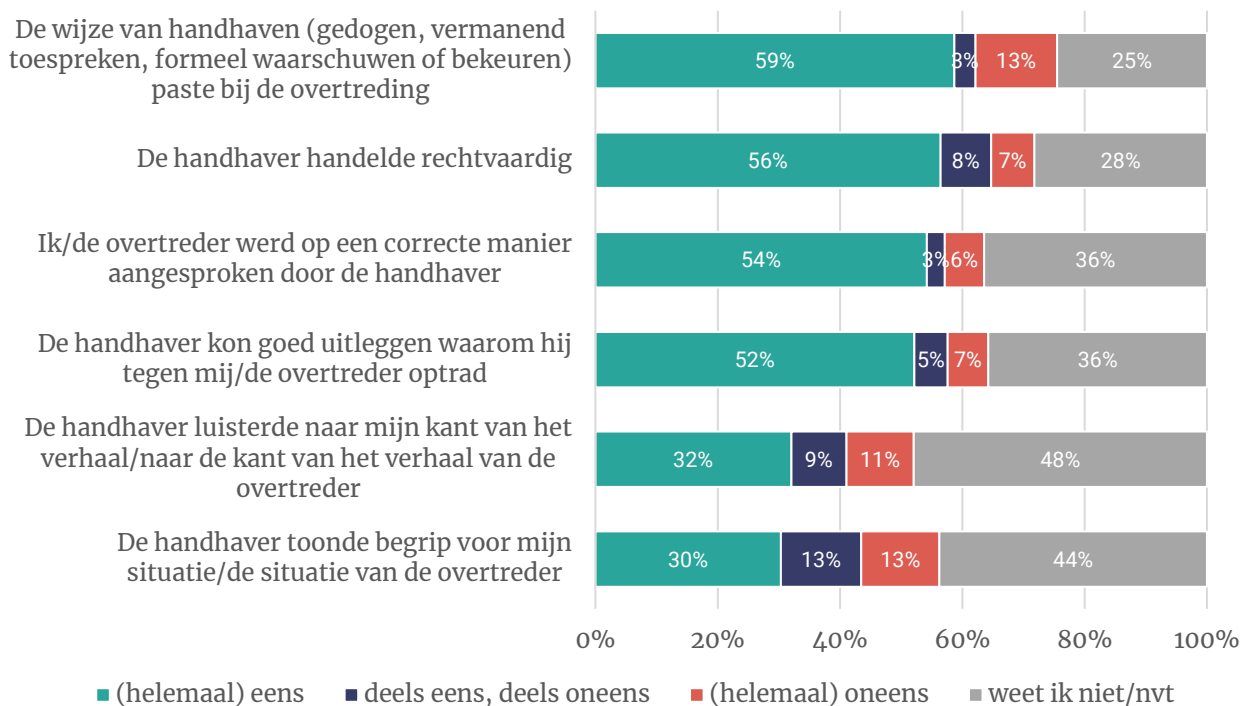
Redenen 'niet eens' met handhavend optreden

- “Het was vlak na de invoering van die regel, een waarschuwing was passender.”
- “Ze zaten gewoon buiten op straat en niemand heeft na die tijd corona gehad.”
- “Betrokkene zat alleen in een stiltecoupé voor zover ik kon zien.”
- “Onzin qua besmettingsrisico.”

In ongeveer drie op de tien handhavingssituaties (31%) werd er handhavend opgetreden door een boa. Een iets kleiner deel (27%) geeft aan dat het een politieagent was. Ruim een kwart (26%) weet het niet precies meer en een op de zes (16%) geeft aan dat het om een ander type functionaris ging, zoals buschauffeurs, conducteurs, trambestuurders, douane, beveiligers en winkelpersoneel. Een deel van deze functionarissen (denk aan een hoofdconductor) was vermoedelijk wel formeel bevoegd om als boa op te treden, maar is als zodanig niet herkend door de burger.

Meer dan de helft van de mensen die (indirect) een handhavingssituatie hebben meegemaakt, vindt dat de wijze van handhaven bij de overtreding paste (59%), dat de handhaver rechtvaardig handelde (56%), dat de overtreder op een correcte manier werd aangesproken (54%) en dat de handhaver goed kon uitleggen waarom hij tegen de overtreder optrad (52%). Er werd in mindere mate ervaren dat de handhaver naar de kant van het verhaal van de overtreder luisterde (32% eens; 11% oneens) en dat de handhaver begrip toonde voor de situatie (30% eens; 13% oneens).

Figuur 5.10 Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (n=335)



Wilt u uw ervaringen met het optreden van de handhaver toelichten?

Positieve ervaringen met handhavend optreden:

- “Correct geduldig passend bij de situatie.”
- “De handelwijzen van de verschillende incidenten worden professioneel opgelost. Het verschil tussen boete, vermanend toespreken en simpel vragen zou ik precies zo aanpakken als hij gedaan heeft.”
- “De handhaver was begripvol op mijn reactie.”
- “De handhaver was en bleef rustig, legde het goed uit.”

Negatieve ervaringen met handhavend optreden:

- “De agent kende de regels niet maar was daarentegen wel heel dominant en onbeleefd.”

- *“De handhaver ging al vrij snel op zijn strepen staan en handelde vanuit autoriteit. Gezien de leeftijd van de overtreder had dit zeker op een andere manier opgelost kunnen worden.”*
- *“Wat ik heb gezien en gehoord vond ik echt belachelijk streng. Daarbij kwam nog de affaire Grapperhaus, waardoor het nog belachelijker werd.”*

Gevraagd naar verbeter suggesties voor de handhaving van de coronagedragsregels komt een aantal clusters naar voren: vergroot de zichtbaarheid van de handhaving; zorg voor eenduidige en duidelijke maatregelen; zorg voor consequente handhaving door heel het land; kijk naar verzachtende omstandigheden.

Welke verbeter suggesties voor de handhaving van de coronagedragsregels wilt u ons meegeven?

- *“Begrip van het publiek en duidelijkheid van de overheid. Niet zeuren maar doen. Hier ligt ook een taak voor de Tweede Kamer.”*
- *“Eenduidige regels voor langere tijd maakt handhaven logisch. Steeds weer iets anders geeft steeds weer discussies.”*
- *“Mild als het kan, hard als het moet.”*
- *“Pakkans vergroten door meer handhavers op straat. Boetes flink verhogen.”*
- *“Positief formuleren. Ga ervan uit dat de regels nagevolgd worden.”*
- *“Strenger en duidelijk optreden en overal (landelijk) op dezelfde manier.”*
- *“Vooral blijven handhaven en zeker niet boetes of straffen verlagen.”*
- *“Zichtbaarheid van de handhaving werkt preventief.”*
- *“Zorg dat de regels glashelder zijn, zodat er minder discussie en onbegrip is.”*
- *“Zorg ervoor dat iedereen consequent is, maar dat er ook naar verzachtende omstandigheden wordt gekeken.”*

5.5 Verdieping uitkomsten

Deze paragraaf gaat dieper in op de uitkomsten van hoofdstuk 5. In deze paragraaf worden de significante verschillen besproken naar landsdelen, stedelijkheid en leeftijd. Onderwerpen uit de voorgaande paragrafen waarop geen significante verschillen zijn waargenomen, worden niet besproken. De achterliggende analyses zijn opgenomen in bijlage 7.

5.5.1 Landsdelen

Er is gekeken of inwoners van de vier landsdelen (Noord, West, Oost en Zuid) van elkaar verschillen in hun mening over en hun ervaringen met de handhaving van coronagedragsregels.

Draagvlak voor handhaving

Over het algemeen zijn er weinig verschillen in het draagvlak voor de handhaving van de coronagedragsregels tussen inwoners van de verschillende landsdelen.

Wat wel opvalt, is dat men in landsdeel Zuid meer dan in andere landsdelen duidelijke verschillen heeft opgemerkt in de manier waarop de coronagedragsregels zijn gehandhaafd. Tegelijkertijd geven inwoners van landsdeel Zuid meer dan inwoners van andere landsdelen aan dat het voor hen niet altijd duidelijk was welke coronagedragsregels er waren.

In landsdeel Oost acht men de pakkans voor het overtreden van de avondklok niet groot.

Ervaringen met handhaving

Wat betreft ervaringen met handhaving valt op dat inwoners van landsdeel West meer dan inwoners van andere landsdelen de handhaving hebben opgemerkt. Ook heeft een groter aandeel van de bevolking gezien dat mensen door handhavers zijn aangesproken. Tegelijkertijd wordt door inwoners van landsdeel West in meer gevallen aangegeven dat zij het handelen van de handhavers niet rechtvaardig vonden.

5.5.2 Mate van stedelijkheid

Er is gekeken of de mate van verstedelijking van invloed is op de mening over en de ervaringen met de handhaving van coronagedragsregels. De burgers zijn op basis van eigen opgave als volgt ingedeeld:

- Grote stad (meer dan 100.000 inwoners);
- Middelgrote stad (50.000 tot 100.000 inwoners);
- Kleine stad (20.000 tot 50.000 inwoners);
- Kleine kern (tot 20.000 inwoners);
- Buitengebied.

Draagvlak voor handhaving

Inwoners van kleinere plaatsen vinden in sterkere mate dan inwoners van grote steden dat de handhaving strenger kan. Zo vindt een groter deel dat er minder moet worden gewaarschuwd en meer moet worden bekeurd. In grotere plaatsen vindt juist een groter deel van de bevolking dat er niet strenger moet worden opgetreden tegen het overtreden van coronagedragsregels. In grotere plaatsen wordt handhaving ook door meer inwoners opgemerkt dan in kleinere plaatsen.

Tegelijkertijd vinden inwoners van grotere plaatsen dat handhavers niet altijd optreden bij het zien van een overtreding. Inwoners van grotere plaatsen verwachten dat de pakkans bij het overtreden van de avondklok groter is dan inwoners van kleinere plaatsen.

In grote en middelgrote steden ziet men in sterkere mate verschillen in de manier waarop de coronagedragsregels zijn gehandhaafd (in de tijd, tussen politie en boa's), terwijl in kleinere plaatsen meer wordt aangegeven dat men nauwelijks/geen verschillen heeft opgemerkt. Onder inwoners van kleinere steden heerst ook meer duidelijkheid omtrent de regels dan onder inwoners van grotere plaatsen.

Ervaringen met handhaving

In grote plaatsen heeft een groter deel van de bevolking zelf met handhaving te maken gehad dan in kleinere plaatsen. Meer inwoners van grote plaatsen hebben gezien dat anderen door een handhaver zijn aangesproken vanwege het overtreden van een coronagedragsregel dan inwoners van kleinere plaatsen. Daarbij was in grote plaatsen de wijze van optreden in sterkere mate vermanend toespreken in plaats van officieel waarschuwen of bekeuren.

5.5.3 Leeftijd

Er is gekeken of diverse leeftijdsgroepen van elkaar verschillen in mening over en hun ervaringen met de handhaving van coronagedragsregels. Voor deze analyse zijn inwoners ingedeeld in vier leeftijdscategorieën: 18-27 jaar; 28-45 jaar; 46-64 jaar en 65 jaar en ouder.

Draagvlak voor handhaving

Ouderen (65 jaar en ouder) staan meer dan personen jonger dan 65 jaar begripvol tegenover de handhaving van coronagedragsregels. Zo vindt een groter deel dat handhaving noodzakelijk is om coronabesmettingen te voorkomen en dat handhaving leidt tot meer begrip voor de coronagedragsregels. Tegelijkertijd vinden ouderen (65 jaar en ouder) en jongeren tot en met 27 jaar meer dan de middenleeftijdsgroepen dat handhaving het leven van burgers bemoeilijkt.

Jongeren (18-27 jaar) hebben vooral gedurende de periode half september tot en met november (strenger worden van de coronagedragsregels) meer dan de andere leeftijdsgroepen gemerkt dat er actief werd gehandhaafd op coronagedragsregels. Mensen 46 jaar en ouder hebben minder verschillen opgemerkt in de manier waarop de coronagedragsregels zijn gehandhaafd over de verschillende periodes. Voor jongeren (18-27 jaar) waren de coronagedragsregels en de handhaving daarop minder duidelijk dan voor personen ouder dan 27 jaar. Ouderen (65 jaar en ouder) vinden meer dat er een vaste groep burgers is die zich niet aan de coronagedragsregels houdt.

Ouderen zijn meer dan jongeren en mensen van middelbare leeftijd voor strengere en consequentere handhaving, en ze vinden in meer gevallen dat er boetes in plaats van waarschuwingen gegeven moeten worden. Jongeren (18-27 jaar) zeggen vaker dat de verlaging van de boete (van 395 euro naar 95 euro) ervoor zorgde dat ze zelf soepeler omgingen met de coronagedragsregels. Door het handhavend optreden van de handhavers houden vooral jongeren (18-27 jaar) zich naar eigen zeggen beter aan de coronagedragsregels. Het handhavend optreden heeft naar eigen zeggen voor personen tussen de 46 en 64 jaar geen effect op hun naleving; een meerderheid leeft hierdoor de regels niet beter na.

Ouderen (65 jaar en ouder) blijven meer thuis vanwege de avondklok en vinden dat de overheid voldoende heeft nagedacht over de handhaving ervan. Van de jongeren (18-27 jaar) verwacht een groter deel dat er een hoge pakkans is bij het overtreden van de avondklok en zij houden zich in meer gevallen vanwege het risico op een boete aan de avondklok.



Ervaringen met handhaving

Jongeren hadden meer dan personen uit oudere leeftijdsgroepen indirect te maken met handhaving: een groter deel van de jongeren maakte situaties mee waarin anderen door handhavers worden aangesproken, gewaarschuwd en beboet. Dit betrof met name handhaving op het houden van 1,5 meter afstand en het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer. Vooral jongeren (18-27 jaar) zijn minder positief over het optreden van de handhaver (bijvoorbeeld de wijze van aanspreken, de gegeven uitleg, het bieden van een luisterend oor en het tonen van begrip). Ook vinden jongeren in mindere mate dat de handhaver rechtmatig handelde en dat de wijze van handhaven paste bij de overtreding.

5.6 Naleving door burgers

Het RIVM doet, in samenwerking met de GGD 's, vanaf halverwege april 2020 gedragswetenschappelijk onderzoek naar de naleving van coronagedragsregels onder Nederlandse burgers. In totaal zijn er in de periode maart-november 2020 acht metingen uitgevoerd.²⁸ Met dit onderzoek beoogt de overheid inzicht te krijgen in de invloed van de coronamaatregelen op het dagelijks leven en het welzijn van Nederlandse burgers en de mate waarin het ze lukt om de maatregelen op te volgen. Deze maatregelen lopen uiteen van hygiëadviezen over handen wassen en geen handen schudden tot het houden aan het maximaal aantal bezoekers dat men thuis mag ontvangen (dit maximum verschilde over de tijd, naar gelang de op dat moment geldende regels).

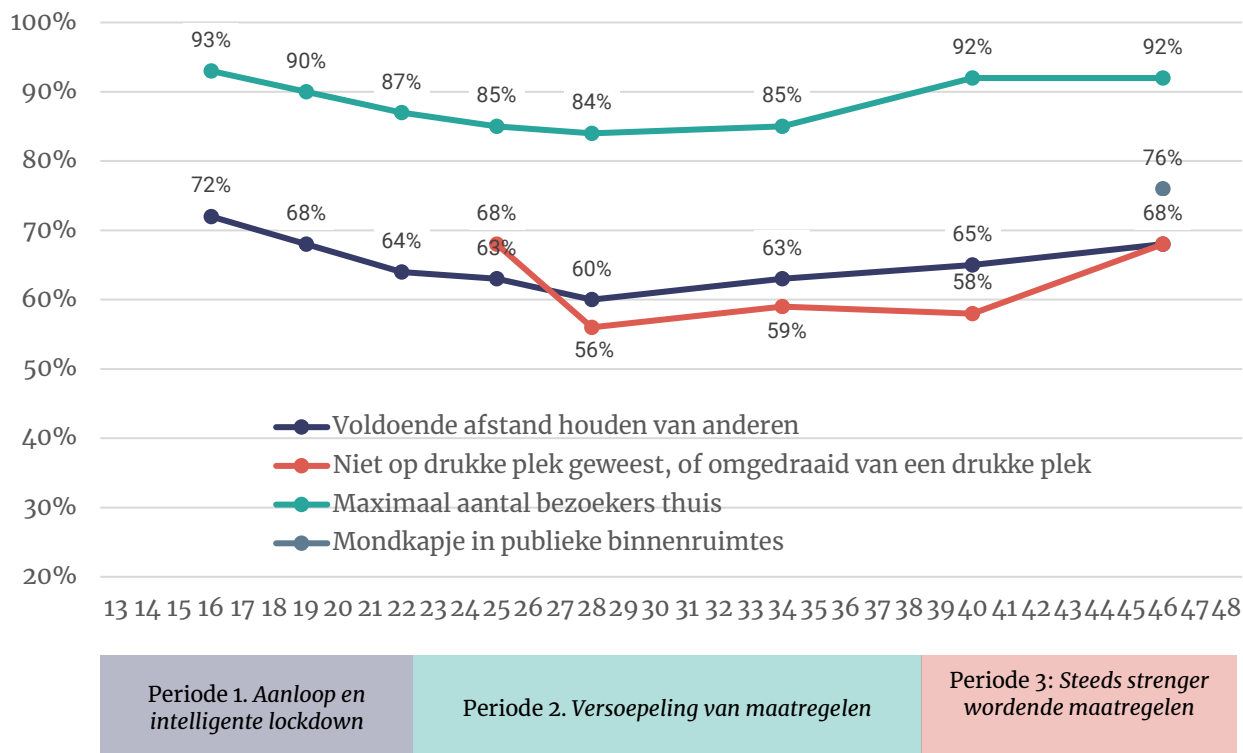
Het huidige onderzoek richt zich op de maatregelen waar handhaving op van toepassing is. Op basis van dit criterium is een selectie gemaakt van de naleving van de gedragsregels die gemeten zijn door het RIVM. Deze selectie bestaat uit voldoende afstand houden van anderen, zich houden aan het maximaal aantal bezoekers thuis en het vermijden van drukke plekken en het dragen van een mondkapje in publieke binnenruimten (gemeten vanaf meting 8; week 46). Omdat dit onderzoek zich beperkt tot en met november 2020, zijn de latere metingen van het RIVM buiten beschouwing gelaten. De uitkomsten zijn verwerkt in figuur 5.11.

Wanneer de eerste drie gedragsregels met elkaar worden vergeleken, blijkt dat Nederlanders aangeven zich het beste te houden aan het ontvangen van het maximaal aantal bezoekers thuis. Voldoende afstand houden en het zich houden aan het maximaal aantal bezoekers thuis zijn vanaf de eerste meting uitgevraagd. De naleving van beide gedragsregels daalde, tot en met week 28 (5^e meetperiode; 8-12 juli). Hierna steeg de naleving van deze gedragsregels. De naleving van beide gedragsregels is tussen week 28 en week 46 (het 8^e meetmoment; 11-15 november) met 8 procentpunten toegenomen.

Het vermijden van drukke plekken is vanaf de vierde meting in het gedragsonderzoek van het RIVM meegenomen. Deze gedragsregel wordt in mindere mate nageleefd dan de andere. De naleving van deze gedragsregel daalde ook sterk tussen meetmoment vier en vijf. Vanaf het zevende meetmoment leefde men deze regel weer sterker na, en kwam de naleving hiervan op het niveau van week 25 (meting 4; 17-21 april).

²⁸ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2020). Resultaten 8e ronde: Naleven gedragsregels. geraadpleegd van <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/resultaten-8e-ronde-gedragsonderzoek/naleven-gedragsregels>

Figuur 5.11 Veranderingen in het houden aan de gedragsregels



Bron: RIVM

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.²⁹ De onderzoeken richtten zich op de naleving van de gedragsregels met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand van anderen. Deze informatie is verkregen via enquêtes onder burgers en hebben dus betrekking op de eigen beoordeling in de naleving van de gedragsregels.

De vier meetmomenten van de studie uitgevoerd door de universiteit van Amsterdam, laten de volgende verandering zien in het nalevingsgedrag van burgers. De regels werden in mei, in vergelijking tot april, in iets mindere mate nageleefd. De naleving is in deze periode echter nog steeds hoog. De afname in naleving zet zich tot en met begin juli voort. Eind juli (21-24 juli) lijkt deze afname zich niet verder door te zetten. Deze uitkomsten komen overeen met de data van het RIVM, waarbij ook een daling in de naleving is te zien tot en met halverwege juli.

De onderzoekers noemen verschillende verklaringen voor de afname in naleving van de gedragsregels, zoals een afname in intrinsieke motivatie om de gedragsregels na te leven, een afname in de praktische mogelijkheden en kennis die men nodig heeft om de gedragsregels na te leven, alsmede een toename in mogelijkheden om de gedragsregels te overtreden.

²⁹ O.a. Reinders Folmer, C., Kuiper, M., Olthuis, E., Kooistra, E. B., de Bruijn, A. L., Brownlee, M., Fine, A. & van Rooij, B. (2020). Compliance in the 1.5 Meter Society: Longitudinal Analysis of Citizens' Adherence to COVID-19 Mitigation Measures in a Representative Sample in the Netherlands.

In de periode mei-juni lijkt een combinatie van een afname in steun voor de gedragsregels en een afname in gepercipieerde dreiging van het virus ook een rol te spelen in de verminderde naleving van de gedragsregels.

5.7 Resumé

Een ruime meerderheid van de Nederlanders ziet in januari/februari 2021 het nut in van de coronagedragsregels en vindt dat deze noodzakelijk zijn om besmettingen te voorkomen en vindt dat handhaving een goed middel is om ervoor te zorgen dat men de regels beter naleeft. Ook staat de helft achter strengere handhaving van de coronagedragsregels en hebben zij niet het idee dat de gedragsregels het leven van de burger moeilijker maken.

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. 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. Voor een deel van de jongeren heeft dat wel invloed gehad. 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.

Uit het periodieke onderzoek van het RIVM dat gericht is op de naleving van de coronagedragsregels door burgers blijkt dat Nederlanders zich naar eigen zeggen het beste hielden aan het ontvangen van het maximaal aantal bezoekers thuis. Er was wel een daling van de naleving in de zomerperiode. Het deel van de burgers dat zich hield aan het houden van voldoende afstand, schommelde 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 kent vergelijkbare nalevingspercentages en een eveneens vergelijkbaar patroon. Onderzoekers van de universiteit van Amsterdam noemen verschillende verklaringen voor de afname in naleving. Er is in die periode sprake van een verminderde steun voor de gedragsregels in combinatie met een afname van de risicoperceptie. Ook de grotere mogelijkheden om de gedragsregels te overtreden spelen in deze periode een rol.

Bijlagen



Bijlage 1. Chronologisch overzicht coronagedragsregels en handhavingsbeleid

Om een goede afbakening en karakterisering te kunnen maken van de subperiodes binnen de onderzoeksperiode maart tot en met november is een chronologisch overzicht opgebouwd van coronamaatregelen, belangrijke gebeurtenissen en handhavingskaders. Dit is afgeleid van een overzicht van het ministerie van Justitie en Veiligheid van coronamaatregelen per thema en een screening van alle coronagerelateerde nieuwsberichten op

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws>

Datum	Maatregelen/gebeurtenissen	Handhaving
→Tijdvak 1: Aanloop (27 februari-11 maart)		
27-feb	Eerst coronapatiënt in Nederland	
→Tijdvak 2: Opschalen maatregelen (12 maart-22 maart)		
6-mrt	Beperken sociale contacten in Noord-Brabant	
9-mrt	Hygiënemaatregelen	
10-mrt	Aanscherping maatregelen in Noord-Brabant: verbod op evenementen met > 1.000 deelnemers; overige maatregelen verlenging t/m 16-mrt	
12-mrt	Persconferentie Rutte/Bruins - verzwaring maatregelen voor heel NL t/m 31 maart: o.a. bijeenkomsten >100 personen afgelast	
15-mrt	Persconferentie Bruins/Slob - verzwaring: scholen/horeca/sport dicht t/m 6-apr; advies 1,5 mtr afstand; overige maatregelen verlenging t/m 6-apr	
16-mrt	Toespraak Rutte	
18-mrt	Noodverordening + handhavingsstrategie	
→Tijdvak 3: Intelligente lockdown. Start handhaving o.a. groepsvorming, 1,5 meter, bijeenkomsten maatregelen (23 maart-10 mei)		
23-mrt	Persconferentie Rutte/De Jonge/Grapperhaus/Van Rijn - verzwaring: verbod op vergunningsplichtige bijeenkomsten verlengd t/m 1-jun, verbod contactberoepen uiterlijke verzorging t/m 6-apr; sluiting winkels/markten/ov/vakantieparken/natuur/etc. bij niet naleven 1,5 mtr; groepsvorming verboden (groep>=3 pers.)	Aankondiging: Burgemeesters krijgen de mogelijkheid om via een noodverordening makkelijker en sneller op te kunnen treden. Burgemeesters kunnen specifieke locaties sluiten. Kunnen ook boetes worden opgelegd.
24-mrt	Aanvulling maatregelen 23 maart	Brief aan het Veiligheidsberaad: maatregelen 2 en 3 moeten worden opgenomen in een noodverordening. De maatregelen 4 t/m 7 in de noodverordening opnemen dat handhaving mogelijk wordt indien dat noodzakelijk is.



Datum	Maatregelen/gebeurtenissen	Handhaving
26 mrt		Noodverordening 26 maart 2020
31-mrt	Kabinetbesluit. Maatregelen verlengd tot en met 28 april	
3-apr	Kamerbrief Grapperhaus	De coronacrisis grijpt direct in op dagelijks werk politie, de veiligheid van agenten en hun inzetbaarheid. Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid neemt maatregelen om agenten meer te beschermen en hun inzetbaarheid zeker te stellen.
21-apr	Persconferentie: maatregelen verlengd t/m 19 mei, evenementen t/m 1-sep; aankondiging versoepeling basisscholen open vanaf 11 mei, VO vanaf 2-jun; buitensport tot 18 vanaf 29 april	Noodverordening 29 april 2020
6-mei	Aankondiging versoepelingen: buitensporten 18+ vanaf 11 mei; contactberoepen weer toegestaan, bibliotheken open, bezoekregeling verpleeghuizen. Verwachtingen voor versoepelingen per 1 juni, 15 juni, 1 juli en 1 september	
→Tijdvak 4: versoepeling. Afschalen maatregelen. Sport, scholen. Advies mondkapje in OV (11 mei - 31 mei)		
19-mei	Aankondiging verdere versoepelingen vanaf 1 juni; horeca en culturele instellingen weer open, max. 30 bezoekers per gebouw	
27-mei	Persconferentie Rutte. versoepeling blijft van kracht. Iedereen met milde klachten kan zich laten testen	
→Tijdvak 5: versoepeling. Afschalen maatregelen. Horeca en cultuur. Mondkapje in OV verplicht versoepeling (1 juni- 30 juni)		
24-jun	Aankondiging versoepelingen vanaf 1 juli: binnen max 100 pers.; buiten max. 250; meer mag bij vaste plek, gezondheidscheck en 1,5 mtr. Geen onderlinge 1,5 mtr tot 18 jr. tenzij op school. Advies mondkapje in auto met personen niet uit één huishouden. Spreekkoren niet toegestaan. Geen maximum in dierentuinen, pretparken en andere buitenlocaties. Alle zitplaatsen OV zijn beschikbaar. Middelbare scholen volledig open na de zomervakantie	
→Tijdvak 6: versoepeling. Meer bezoekers toegestaan (1 juli-19 september)		
1-juli		Noodverordening 1 juli 2020
13-jul		Coronawet ingediend bij TK
6-aug	Aankondiging regionale maatwerk door voorzitter VR met het oog op drukte en naleving basisregels (v.b. horeca, evenementen). Online introductie studenten	Sluiting recreatieve instellingen voor max. 14 dagen bij constatering bronbesmetting.
		Noodverordening 10 augustus 2020
12-aug		Thuisquarantaine en meewerken bron- en



Datum	Maatregelen/gebeurtenissen	Handhaving
		contactonderzoek (bco) wordt verplicht. Niet naleven is strafbaar. Bco afdwingen met dwangsom
18-aug	Waarschuwing aantal besmettingen loopt op. Aanscherping: advies max. 6 personen thuis. Thuisquarantaine van 14 naar 10 dagen	
1-sep	Persconferentie: nog geen versoepelingen	
→Tijdvak 7: Ommekeer: regionale maatregelen groepsvorming, sluitingstijden horeca (20 september-28 september)		
18-sep	Persconferentie: om te grote groepsvorming te voorkomen maximaal 50 personen, horecagelegenheden moeten hun deuren om 1 uur 's nachts sluiten, invoering regionale maatregelen in 6 vr's (Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Kennemerland en Hollands Midden)	Noodverordening 20 september 2020
27-sep	V.a. 27 sep uitbreiding van de maatregelen naar 8 extra vr's: Brabant-Noord; Brabant Zuidoost; Flevoland; Gelderland-Zuid; Gooi en Vechtstreek; Groningen; Zaanstreek-Waterland; Zuid-Holland Zuid	
→ Tijdvak 8: Gedeeltelijke lockdown: landelijke maatregelen. Dringend advies mondkapjes. Minder bezoekers toegestaan. Geen publiek sportwedstrijden. Sportkantines dicht (29 september-3 november)		
29-sep	Persconferentie 29 sep: aankondiging landelijke maatregelen v.a. 29 sep. Maatregelen binnen: in ruimtes niet meer dan 30 mensen aanwezig, zowel thuis als andere ruimtes. Bij binnenruimtes met doorstroom van bezoekers: reservering met tijdvak. Meer restricties op horeca: eet- en drinkgelegenheden sluiten om 21 uur, sportkantines gesloten. Personen met contactberoep moeten klanten registreren. Maatregelen buiten: activiteiten buiten maximum 40 personen. Activiteiten met continue doorstroom een norm voor het aantal bezoekers per vierkante meter. Sportwedstrijden zonder publiek.	
30-sep	Wens TK dringend advies dragen van mondkapjes. Kabinet gaat advies uitwerken. Voorafgaand hieraan dringend advies van dragen van niet-medische mondkapjes in alle publieke binnenruimtes.	Noodverordening 30 september 2020
1-okt	Ministers Van Engelshoven en Slob (beiden van OCW) hebben overlegd met onderwijssector over mondkapjes in het onderwijs: dringend advies dragen van mondkapjes in het (speciaal) VO buiten de les.	
2-okt	Dringend advies dragen van mondkapjes in publieke binnenruimtes. Beheerder van een publiek toegankelijke binnenruimte bepaalt of dit advies wordt overgenomen en onderdeel wordt van de huisregels.	
5-okt	Invoering tijdelijke wet waarbij stemlokalen veilig moeten worden gemaakt voor stemmers. Maatregelen zijn o.a. 1,5 meter en hygiëne.	
5-okt	Beperkingen in religieuze en levensbeschouwelijke bijeenkomsten. Advies van maximaal 30 personen bij een bijeenkomst, dragen van mondkapjes.	



Datum	Maatregelen/gebeurtenissen	Handhaving
6-okt	Landelijke aftrap initiatief 'Aandacht voor elkaar': steun vanuit de overheid aan alle initiatieven rond corona.	
6-okt	Eerste Kamer stemt in met de tijdelijke wet notificatieapplicatie Covid-19. De wet regelt de wettelijke grondslag voor het gebruik van de CoronaMelder-app.	
10-okt	Landelijke introductie CoronaMelder-app. Start landelijke campagne met de boodschap 'Voor wie download jij CoronaMelder?'	
14-okt	Kabinet ontmoedigt vakantiereizen naar risicogebieden. De campagne om niet naar risicogebieden te reizen, wordt aangescherpt.	Noodverordening 14 oktober 2020
16-okt	Oproep van Grapperhaus en de Belgische minister van Binnenlandse Zaken om enkel noodzakelijke reizen te maken tussen België en Nederland. Wanneer iemand naar België is gereisd, moet diegene 10 dagen in thuisquarantaine.	
27-okt	Eerste Kamer ingestemd met coronawet. De tijdelijke wet vervangt de geldende noodverordeningen en geldt in eerste instantie voor drie maanden.	
3-nov	Extra reisbeperkingen (en tijdelijke verzwaring maatregelen (v.a. 3 november))	
→Tijdvak 9: Tijdelijke verzwaring maatregelen (4 november-17 november)		
3-nov	Persconferentie: voor een periode van 2 weken, bovenop de huidige gedeeltelijke lockdown, extra maatregelen. Maximaal 2 gasten thuis, en op andere plekken groepen van max. 2 personen. Dragen van mondkapje in publieke binnenruimten en in onderwijs buiten de les (met uitzondering basisonderwijs). Sluiting van alle publiek toegankelijke locaties en eet- en drinkgelegenheden. Verbod op evenementen. Winkels en detailhandels sluiten om 20:00 uur (met uitzondering van levensmiddelenwinkels). Geen alcohol in bezit hebben in de openbare ruimte tussen 20:00 en 7:00 uur. Sporten alleen met max. 2 personen.	Noodverordening 4 november 2020
13-nov	Aankondiging vuurwerkverbod jaarwisseling	
17-nov	Persconferentie: voortzetting gedeeltelijke lockdown. Versoepeling van aantal maatregelen: musea, theaters, zwembaden en pretparken weer open. Sporten in groepslessen mag weer. Thuis maximaal 3 mensen ontvangen en met maximaal 4 mensen in groepsverband buiten zijn.	
→Tijdvak 10: Lichte versoepeling (18 november-30 november)		
	Onder meer musea, theaters, zwembaden en pretparken kunnen weer open en sporten in groepslessen mag weer. Mensen mogen per dag weer maximaal 3 mensen thuis ontvangen en met maximaal 4 mensen in groepsverband buiten zijn. Tegelijk blijft de gedeeltelijke lockdown in stand.	Noodverordening 18 november 2020



Datum	Maatregelen/gebeurtenissen	Handhaving
19-nov	Aankondiging mondkapjesplicht v.a. 1 december in alle publieke binnenruimten, stationsgebouwen en luchthavens, scholen (uitzondering basisschool) en bij contactberoepen (o.a. kapper, rijles). Niet naleving is boete van 95 euro.	
30-nov	Aankondiging Tijdelijke wet maatregelen Covid-19. Wet gaat in per 1 december.	

Bijlage 2. Literatuurlijst

- Becker, R.G., Honée, L.F., Boogaard, G. & Geertjes, G.J.A. (2020, 21 december). *Mate van juridische differentiatie door veiligheidsregio's*. Geraadpleegd van <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/mate-van-juridische-differentiatie-door-veiligheidsregio-s>
- Berg, C. van den, Dreef, S. & Clemens, S. (2020, 21 december). *Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis*. Geraadpleegd van <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/regionaal-bestuur-tijdens-de-coronacrisis>
- Bouwmeester, J., Doeschot, F. ten, Haandrikman, M., Kuttschreuter, M., Mathurin, A., Stel, M., Straaten, G. van (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*. I&O Research / Universiteit Twente (in opdracht van WODC).
- Ferwerda, H. & Landman, W. (2021). *Wat nemen we mee? Blauwe vakontwikkeling in de basisteams tijdens Covid-19 en lessen voor de toekomst*. Nationale Politie
- Gemeentewet. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2014-11-22/1>
- Kooistra, E. B., & van Rooij, B. (2020). *Pandemic Compliance: A systematic review of influences on social distancing behaviour during the first wave of the COVID-19 outbreak*.
- Veiligheidsberaad (2020, 18 maart). *Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19*.
- Veiligheidsberaad (2020, 20 maart). *Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19*.
- Parket-Generaal Openbaar Ministerie (2020, 26 maart). *Beleid handhaving verbodsbepalingen nieuwe Noodverordening Veiligheidsregio's*.
- Het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C). (2020, 10 november). *Landelijke lijn noodverordening, versie 3.0*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, 8 juni). *Antwoorden Kamervragen over het bericht 'Parlement, maak een einde aan deze uitzonderingstoestand'*, kenmerk 2923844.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, 25 september). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2020–2021, 25 295, nr. 580*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, 25 september). *Overzicht van DGRR van coronamaatregelen per thema*.
- Nationale Politie, crisisstaf Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) (2020, 6 november). *Handhavingskader corona*.
- Nationale Politie, crisisstaf Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) (2020, 30 november). *Handhavingskader corona*.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2020, 10 december). *Onderzoek naar aanpak coronacrisis*. Geraadpleegd van <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2020/12/10/onderzoek-naar-aanpak-van-coronacrisis>
- Rijksoverheid (2020, 25 september). *Kabinet komt tegemoet aan wens Tweede Kamer handhaving Coronamaatregelen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/25/kabinet-komt-tegemoet-aan-wens-tweede-kamer-handhaving-coronamaatregelen>
- Rijksoverheid (2020, 27 februari t/m 30 november). *Coronavirus Covid-19 nieuws*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws>



- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2020). *Resultaten 8^e ronde: Naleven gedragsregels*. geraadpleegd van <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/resultaten-8e-ronde-gedragsonderzoek/naleven-gedragsregels>
- Reinders Folmer, C., Kuiper, M., Olthuis, E., Kooistra, E. B., de Bruijn, A. L., Brownlee, M., Fine, A. & van Rooij, B. (2020). *Compliance in the 1.5 Meter Society: Longitudinal Analysis of Citizens' Adherence to COVID-19 Mitigation Measures in a Representative Sample in the Netherlands*.
- Reinders Folmer, C. R., Kuiper, M., Olthuis, E., Kooistra, E. B., de Bruijn, A. L., Brownlee, M., Fine, A. & van Rooij, B. (2020). *Sustaining Compliance with Covid-19 Mitigation Measures? Understanding Distancing Behavior in the Netherlands during June 2020*.



Bijlage 3. Verantwoording registratiecijfers

Doel

Met behulp van de registratiecijfers wordt inzicht verkregen in het aantal bekeuringen en waarschuwingen die opgelegd zijn met betrekking tot de overtreding van coronamaatregelen.

Methode

Voor de analyse van de registratiecijfers is gebruik gemaakt van aangeleverde data van de Nationale Politie en het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau). De data van de Nationale Politie bestond uit het aantal bekeuringen en waarschuwingen per dag (voor de periode van 28 februari tot en met 30 november), uitgesplitst naar leeftijdscategorie en veiligheidsregio. De data van het CJIB bestond uit een overzicht van de opgelegde bekeuringen zoals opgenomen in de Transactiemodule (uitgesplitst naar pleeglocatie, pleegdatum, feitcode en instantie) én een overzicht met de door het OM opgelegde boetes (uitgesplitst naar pleeglocatie, pleegdatum, feitcode, instantie én verzet). Op basis van bovengenoemde data zijn de grafieken/kaarten zoals opgenomen in hoofdstuk 3 tot stand gekomen.

Analyse

De analyse kent de volgende afbakening:

- Periode: 28 februari – 30 november;
- Sancties: De sancties waarover gerapporteerd wordt zijn bekeuringen en waarschuwingen³⁰;
- Overtreding type maatregel: D526 (art. 443 WvSr) in het kader van de handhaving van de Corona-maatregelen én E128A, E129H (en tijdelijk E128 en E129G voor de maand juni van 2020, CJIB registratiecijfers), D526A en D526B (politieregistratiecijfers) in het kader van de handhaving voor het niet dragen van een mondkapje in het OV³¹. De Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (feitcodes E214 (art. 58f WPG), E215 (art. 58g WPG), E216 (art. 58j lid 1 WPG), E217 (art. 58j lid 1 WPG) en E218 (art. 58p WPG)) zijn pas per 1 december 2020 ingegaan, en vallen daarmee buiten de onderzoeksperiode;
- Instanties: De instantietypes die geanalyseerd zijn met betrekking tot de hoeveelheid bekeuringen en waarschuwingen zijn politieagenten en boa's (uitsplitst naar gemeente boa's, groene boa's en OV boa's).

³⁰ Er wordt niet gerapporteerd over waarschuwingen opgelegd door boa's. Dit wordt niet geregistreerd.

³¹ Er zijn geen uitsplitsingen te maken met betrekking tot type maatregel op dagniveau, dit wordt niet geregistreerd.

Bijlage 4. Media-analyse

Verantwoording

Doel

Met behulp van de media-analyse wordt inzicht verkregen in de ontwikkeling in het aantal nieuwsberichten over de handhaving van coronamaatregelen en het sentiment van deze berichtgeving.

Methode

Voor de media-analyse is gebruik gemaakt van de database van LexisNexis.³² Met behulp van deze database is de berichtgeving in gedrukte media en online nieuws in kaart gebracht en geanalyseerd.³³ De onderzoeksperiode liep vanaf 28 februari (de dag waarop bekend werd dat de eerste persoon in Nederland besmet was met het virus) tot en met 29 november 2020. In deze periode is de berichtgeving van landelijke, regionale en lokale kranten, opiniebladen en nieuwswebsites geanalyseerd aan de hand van een aantal zoektermen. Er is gekeken naar de frequentie van berichten waarin deze zoektermen voorkomen, en naar de toonzetting van deze berichten.

Analyse

De analyse kent de volgende afbakening:

- Bronlocatie: verschenen in Nederlandse media;
- Taal: Nederlandstalig;
- Datumbereik: 28 februari tot en met 29 november 2020.

De zoekterm is in twee delen opgesplitst. Het eerste deel bevat corona-gerelateerde zoektermen, het tweede deel betreft zoektermen die gerelateerd zijn aan coronamaatregelen en de handhaving daarvan.

Tabel B4.1 Zoektermen

Corona	Coronamaatregelen / handhaving	
Corona*	“Illega* feest*”	Politie*
Covid*	Rav*	Waarschuw*
	Mondkap*	Overtred*
	Groepsvorming	Boete*
	Samenschol*	Geldboete*
	Handha*	Strafblad
	Gehandhaaf*	Veiligheidsregio
	Boa*	

³² <https://www.lexisnexis.nl/>

³³ Wettelijk is bepaald dat online berichtgeving voor een beperkte periode beschikbaar gesteld mag worden in online databases, tenzij de eigenaar van de database een licentieovereenkomst heeft met de uitgever waarin de rechten geregeld zijn. LexisNexis beschikt niet over een licentie voor het opslaan van online berichtgeving van verschillende nieuwswebsites, waaronder NOS.nl. Er is besloten om alle online berichtgeving van niet-gelicentieerde content niet op te nemen in de analyse, omdat dit een vertekend beeld zou geven.

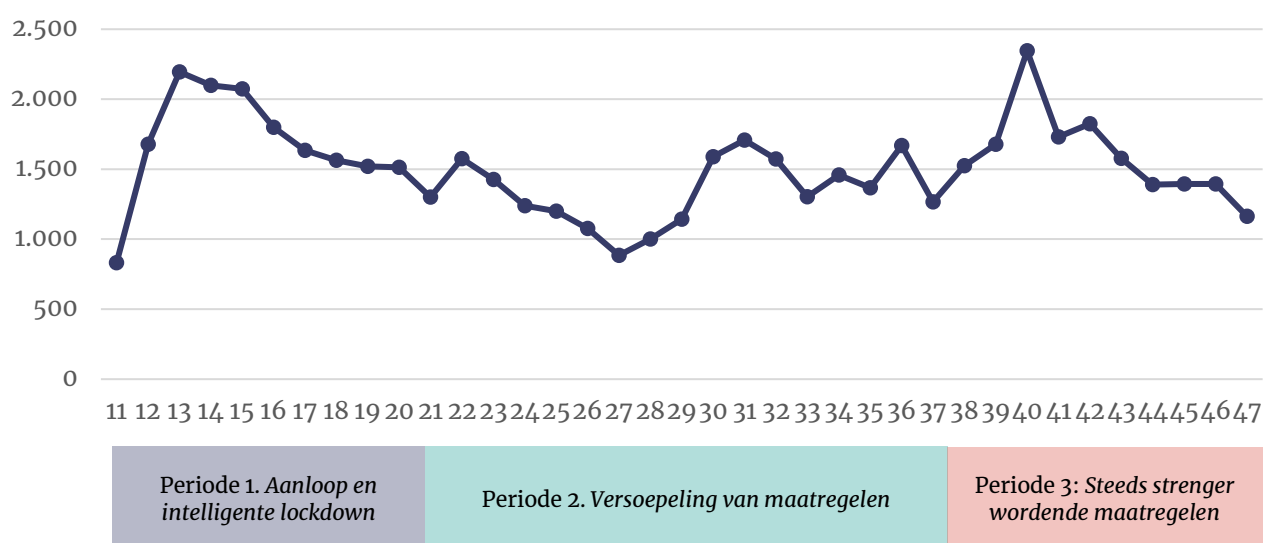
Binnen beide categorieën is gebruik gemaakt van de OR-optie, die ervoor zorgt dat er minimaal één zoekterm, behorende tot de desbetreffende categorie, in de berichten voorkomt. Voor de analyse zijn de twee categorieën gecombineerd door middel van de NEAR/15-optie, zodat alleen berichten in de analyse zijn meegenomen die zowel een corona-zoekterm als een zoekterm over de maatregelen en de handhaving daarvan bevatten, en waarbij deze zoektermen zich binnen 15 woorden van elkaar bevinden.

Om efficiënt om te gaan met de hoeveelheid zoektermen, is gebruik gemaakt van wildcards door een asterisk (*) toe te voegen aan woorden die tevens deel kunnen uitmaken van andere woorden. De wildcards zijn toegevoegd aan zoektermen om zo alle mogelijke combinaties mee te nemen in de analyse (bijvoorbeeld voor corona*: corona, coronavirus, coronacrisis).

Resultaten

In de periode van 28 februari 2020 tot en met 29 november 2020 zijn in de frequentieanalyse van berichtgeving in Nederlandse gedrukte en online media over coronamaatregelen en de handhaving daarvan 57.560 berichten gevonden op basis van de zoektermen in tabel B4.1. Figuur B4.1 toont een overzicht van de frequentie van deze berichten over de onderzoeksperiode.

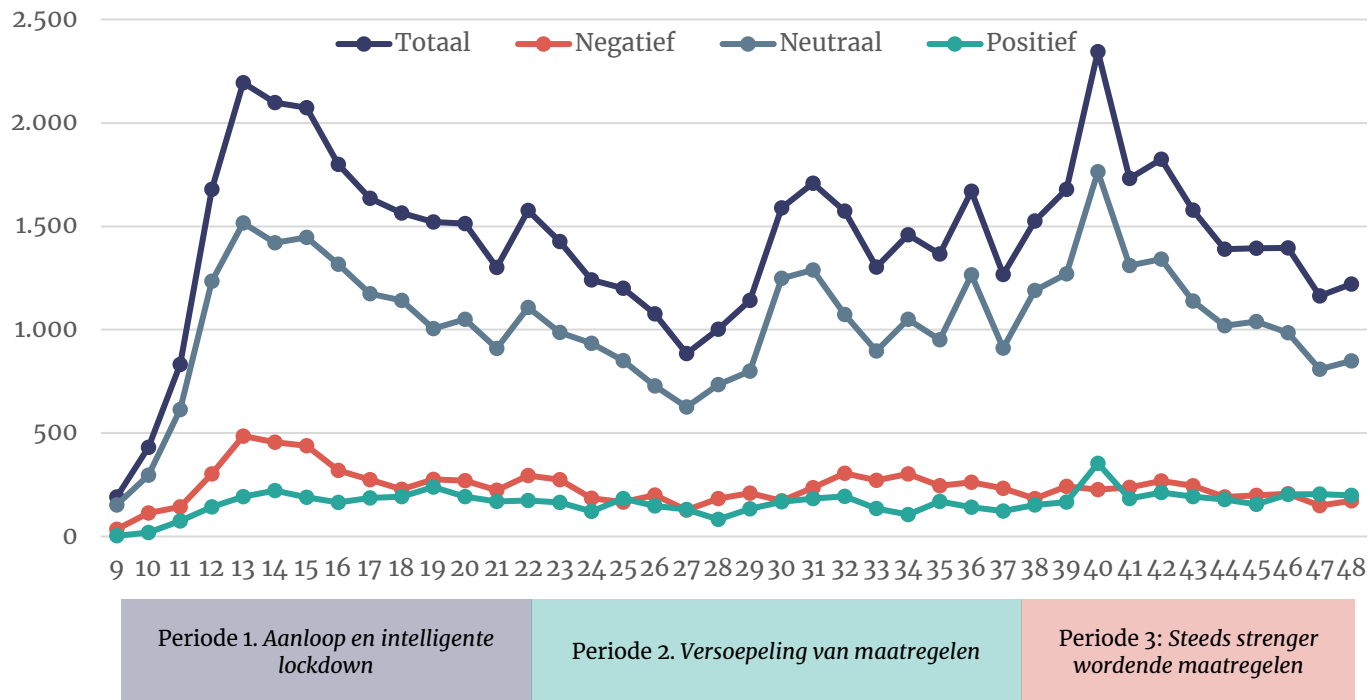
Figuur B4.1 Grafische weergave van het totaal aantal berichten in Nederlandse gedrukte en online media van de gecombineerde zoektermen in de periode van 28 februari 2020 tot en met 29 november 2020.



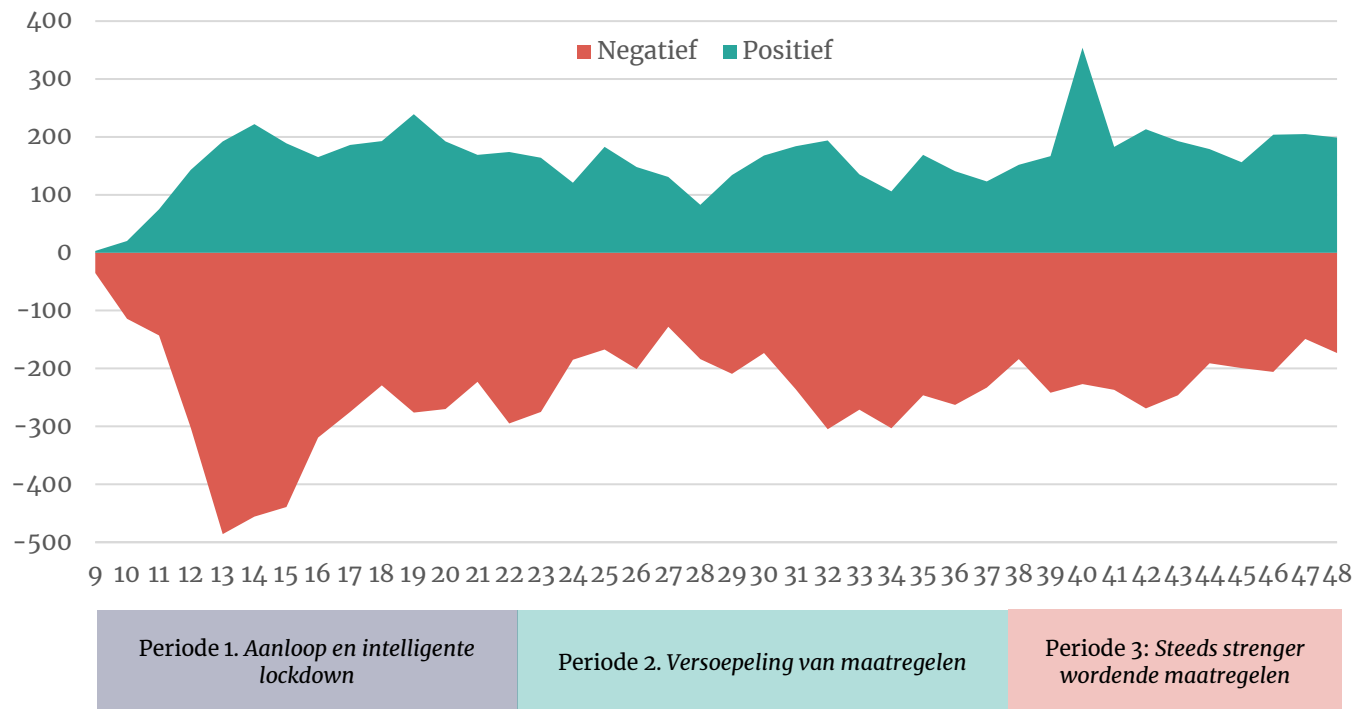
Met behulp van een sentimentanalyse³⁴ is gekeken naar het affect (positief, neutraal en negatief) van de berichten in Nederlandse gedrukte en online media. Dit is weergegeven in Figuur B4.2 en Figuur B4.3. In de periode van 28 februari 2020 tot en met 29 november 2020 zijn er 6.551 berichten als positief gemarkeerd (11%) en 9.564 als negatief (17%). De overige berichten (72%) zijn gemarkeerd als neutraal. Over de gehele periode waren er dus meer negatieve dan positieve berichten.

³⁴ Vanwege het gebruik van een algoritme om het sentiment te bepalen door LexisNexis is het van belang dat de sentimentanalyse (de markering van berichten als positief, neutraal of negatief) met enige voorzichtigheid wordt beschouwd. LexisNexis geeft geen indicatie hoe het algoritme bepaalt welke markering een bericht toegewezen krijgt.

Figuur B4.2 Grafische weergave van het totaal aantal berichten, en het aantal berichten met het gemarkeerde sentiment in Nederlandse gedrukte en online media van de gecombineerde zoektermen in de periode van 28 februari 2020 tot en met 29 november 2020.



Figuur B4.3 Grafische weergave van het aantal berichten met een negatief en positief sentiment in Nederlandse gedrukte en online media van de gecombineerde zoektermen in de periode van 28 februari 2020 tot en met 29 november 2020.



Bijlage 5. Verantwoording enquête handhavers

Algemene informatie/achtergrond

In het kader van dit onderzoek is een digitale enquête uitgezet onder boa's en politieagenten. Alleen handhavers die een actieve rol hebben gespeeld in de handhaving van de coronamaatregelen kregen de mogelijkheid om de enquête in te vullen. Deze selectie is gemaakt op basis van de vraag 'Heeft u een actieve rol gehad in de handhaving van de coronagedragsregels? Zo ja, in welke periode(n)?'.

Voor de twee soorten handhavers is dezelfde vragenlijst gebruikt, opgebouwd uit de volgende thema's:

- Handhaving van de coronagedragsregels;
- Ontvangen instructies omtrent handhaving en de uitvoerbaarheid van deze instructies;
- De mate van naleving van de gedragsregels onder burgers en de ondervonden weerstand;
- Algemene achtergrondvragen om onder andere na te gaan in welk domein en welke organisatie men werkzaam is en binnen welk geografisch gebied.

De vragenlijst is opgesteld door I&O Research en is na bespreking in de begeleidingscommissie vastgesteld.

Dataverzameling

De dataverzameling heeft plaatsgevonden van 18 januari tot en met 14 februari 2021 via een online vragenlijst (CAWI). Voor de politie is een tijdsspanne van 18 januari tot en met 7 februari aangehouden. De dataverzameling onder de boa's liep een week langer, namelijk tot en met 14 februari. De dataverzameling onder OV-boa's heeft grotendeels plaatsgevonden op een later moment, namelijk van 2 tot en met 14 maart. De betreffende OV-organisaties voerden in januari/februari al een ander onderzoek uit.

Steekproef en benadering politieagenten

Er is gebruik gemaakt van een aselechte steekproef van de Nationale Politie van 1.000 politieagenten. Om zoveel mogelijk aan te sluiten op de doelgroep van de enquête (handhavers die een actieve rol hadden in de handhaving van de coronagedragsregels) heeft er voor de steekproeftrekking een afbakening plaatsgevonden aan de hand van de functie. De volgende functies zijn meegenomen in de selectie: Generalist Gebiedsgebonden Politie, Senior Gebiedsgebonden Politie, Operationeel Expert Politie, Overig Politie. De agenten ontvingen via gepseudonimiseerde e-mailadressen een uitnodigingsmail van I&O Research met het verzoek om de vragenlijst in te vullen. Er zijn twee rappelmails verstuurd.

Steekproef en benadering boa's

Boa's zijn binnen verschillende domeinen werkzaam, namelijk in het openbaar vervoer, openbare ruimte en milieu, welzijn en infrastructuur. Ook zijn deze boa's werkzaam binnen verschillende instanties, waaronder verschillende overheidsorganen, natuurorganisaties en openbaarvervoerbedrijven. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de boa's, is een inventarisatie gemaakt van de organisaties waar deze boa's werkzaam zijn en platforms waar deze boa's vertegenwoordigd zijn. Op die manier zijn boa's via verschillende wegen benaderd. Deze instanties ontvingen een e-mail met een verzoek de enquête via een open link te delen met de boa's.

Wanneer mogelijk is een contactpersoon of persoon verantwoordelijk voor aansturing van de boa's met dit verzoek benaderd, omdat de verwachting was dat de kans op respons via deze weg zo groot mogelijk is. De volgende instanties zijn met dit verzoek benaderd:

Domein 1: Openbare ruimte:

- Alle Nederlandse gemeenten
- Adviesbureau Veiligheid en Handhaving
- Boa-expertisecentrum CCV
- MB-ALL: kennispartner op gebied van toezicht, beleidsontwikkeling en juridische handhaving van gemeenten

Domein 2: Milieu, welzijn en infrastructuur:

- Provincies (groene handhavingsregisseurs)
- Samen Sterk Brabant: (SSiB) een provinciebrede samenwerkingsvorm waarin o.a. gemeenten, provincie, terreinbeherende organisaties, waterschappen en waterwinbedrijven participeren.
- Waterschappen
- Landschappen; individueel en via LandschappenNL
- Koninklijke Nederlandse vereniging voor Natuurtoezicht
- Jagersvereniging
- Natuurmonumenten
- Staatsbosbeheer
- Stichting Faunabeheer Flevoland

Domein 3: Openbaar vervoer:

- Openbaar Vervoer Nederland (OV-NL): vereniging met alle openbaarvervoersbedrijven als leden

Een aantal instanties reageerde op het verzoek dat men niet op de coronamaatregelen heeft gehandhaafd. Dit betrof een aantal waterschappen, een Landschap en Natuurmonumenten. Ook gaf een instantie (Landschap) aan geen eigen boa's in dienst te hebben.

Respons

In totaal zijn 290 agenten gestart met de enquête. Hiervan hadden er desgevraagd 206 tussen maart en november 2020 een actieve rol in de handhaving van de coronamaatregelen. Helaas verloren we gaandeweg de vragenlijst nogal wat respons, zodat we uiteindelijk 136 bruikbare respondenten hebben overgehouden.

Doordat de enquête voor boa's via een open link is verspreid en zo breed mogelijk is uitgezet, en populatiegegevens ontbreken, is het niet te achterhalen wat het responspercentage en de representativiteit van de steekproef is. Wel hebben we aan de hand van de achtergrondvragen inzicht in de responsstelling. In de volgende tabellen is een inzicht gegeven.

Tabel B5.1 Heeft u een actieve rol gehad in de handhaving van de coronagedragsregels? Zo ja, in welke periode(n)? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Agenten		Boa's	
	Aantal	%	Aantal	%
Ja, gedurende de gehele periode vanaf maart tot en met november 2020	109	49%	708	73%
Ja, gedurende de eerste lockdown (maart tot en met mei 2020)	22	10%	44	5%
Ja, gedurende de versoepeling van coronagedragsregels (juni tot half september 2020)	6	3%	56	6%
Ja, gedurende het weer strenger worden van de coronagedragsregels (half september tot en met november 2020)	14	6%	93	10%
Nee*	84	38%	125	13%
Totaal	224	100%	968	100%

* Handhavers die bij deze vraag hebben aangegeven dat zij geen actieve rol hebben gehad in de handhaving van de coronagedragsregels zijn niet verder de vragenlijst ingegaan.

Tabel B5.2 Welke van de onderstaande situaties is op u van toepassing?

	Agenten		Boa's	
	Aantal	%	Aantal	%
Boa domein I: Openbare ruimte			420	51%
Boa domein II: Milieu, welzijn en infrastructuur			82	10%
Boa domein IV: Openbaar vervoer			306	37%
Generalist Gebiedsgebonden Politie	56	41%		
Senior Gebiedsgebonden Politie	55	40%		
Operationeel Expert Politie	20	15%		
Overig Politie	5	4%		
Anders, namelijk:*			22	3%
Totaal	136	100%	615	100%

* Voorbeelden van antwoorden bij 'Anders, namelijk': beleidsadviseur openbare orde en veiligheid; coördinator handhaving/boa; handhavingsjurist; toezichthouder.

Tabel B5.3 Voor wat voor organisatie bent u werkzaam?

	Agenten		Boa	
	Aantal	%	Aantal	%
Politie	136	100%		
Gemeente			487	59%
Waterschap			1	0%
Landschap			3	0%
Staatsbosbeheer			24	3%
Natuurmonumenten			1	0%
OV-bedrijf			271	33%
Jagersvereniging			1	0%
Anders, namelijk:*			35	4%
Totaal	136	100%	823	100%

* Voorbeelden van antwoorden bij 'Anders, namelijk': Omgevingsdienst; particulier landgoed; provincie; recreatiegebied; sportvisserij.

Tabel B5.4 Voor welke openbaarvervoersorganisatie bent u werkzaam?*

	Boa	
	Aantal	%
Arriva	21	11%
EBS		
GVB		
HTM	1	1%
Keolis (hieronder vallen AllGo en Syntus)	18	9%
NS	96	49%
QBuzz (hieronder valt U-OV)	3	2%
RET	31	16%
Transdev (hieronder vallen Breng en OV Regio IJsselmond)	21	11%
Anders, namelijk:**	5	3%
Totaal	196	100%

* Deze vraag is alleen gesteld aan boa's (domein openbaar vervoer) die de vragenlijst op een later moment (in maart 2021) hebben ingevuld. Dit betekent dat van 110 OV boa's die de vragenlijst al eerder invulden (januari/februari 2021) niet met zekerheid bekend is voor welke organisatie ze werkzaam zijn. Wel weten we dat de vragenlijst toen is uitgezet door GVB en Keolis.

** Voorbeelden van antwoorden bij 'Anders, namelijk': Hermes; Connexxion.

Tabel B5.5 In wat voor gebied bent u het grootste gedeelte van uw tijd werkzaam?

	Agenten		Boa	
	Aantal	%	Aantal	%
Gebiedsgrootte				
In een grote stad (meer dan 100.000 inwoners)	50	37%	420	51%
In een middelgrote stad (50.000 tot 100.000 inwoners)	41	30%	138	17%
In een kleine stad (20.000 tot 50.000 inwoners)	24	18%	137	17%
In een kleine kern (tot 20.000 inwoners)	10	7%	51	6%
In het buitengebied	11	8%	84	10%
Totaal	136	100%	830	100%
Landsdelen				
Noord	12	9%	54	7%
Oost	21	15%	180	22%
Zuid	42	31%	150	18%
West	61	45%	435	53%
Totaal	136	100%	819	100%

Tabel B5.6 In welke Veiligheidsregio werkt u het grootste gedeelte van uw tijd?

	Aantal	%
Amsterdam-Amstelland	98	10%
Brabant-Noord	20	2%
Brabant-Zuidoost	42	4%
Drenthe	27	3%
Flevoland	28	3%
Friesland	25	3%
Gelderland-Midden	36	4%
Gelderland-Zuid	32	3%
Gooi en Vechtstreek	11	1%
Groningen	14	1%
Haaglanden	80	9%
Hollands Midden	36	4%
IJsselland	41	4%
Kennemerland	30	3%
Limburg-Noord	40	4%
Midden- en West-Brabant	50	5%
Noord- en Oost-Gelderland	42	4%
Noord-Holland Noord	39	4%
Rotterdam-Rijnmond	83	9%
Twente	22	2%
Utrecht	74	8%
Zaanstreek-Waterland	7	1%
Zeeland	17	2%
Zuid-Holland Zuid	21	2%
Zuid-Limburg	41	4%
Totaal	941	100%

Tabel B5.7 Indeling landsdelen, provincies en veiligheidsregio's?

Landsdeel	Provincie	Veiligheidsregio
Noord	Drenthe	Drenthe
Noord	Friesland	Friesland
Noord	Groningen	Groningen
Oost	Flevoland	Flevoland
Oost	Gelderland	Gelderland-Midden
Oost	Gelderland	Gelderland-Zuid
Oost	Gelderland	Noord- en Oost-Gelderland
Oost	Overijssel	IJsselland
Oost	Overijssel	Twente
West	Noord-Holland	Amsterdam-Amstelland
West	Noord-Holland	Gooi en Vechtstreek
West	Noord-Holland	Kennemerland
West	Noord-Holland	Noord-Holland Noord
West	Noord-Holland	Zaanstreek-Waterland
West	Utrecht	Utrecht
West	Zuid-Holland	Haaglanden
West	Zuid-Holland	Hollands Midden
West	Zuid-Holland	Rotterdam-Rijnmond
West	Zuid-Holland	Zuid-Holland Zuid
Zuid	Limburg	Limburg-Noord
Zuid	Limburg	Zuid-Limburg
Zuid	Noord-Brabant	Brabant-Noord
Zuid	Noord-Brabant	Brabant-Zuidoost
Zuid	Noord-Brabant	Midden- en West-Brabant
Zuid	Zeeland	Zeeland

Bijlage 6. Verantwoording enquête burgers

De vragenlijst is opgesteld door I&O Research en is na bespreking in de begeleidingscommissie vastgesteld. De benadering verliep via het I&O Research Panel bestaande uit 28.000 Nederlanders. Hieruit is een willekeurige bruto-steekproef geselecteerd van 2.500 panelleden, gestratificeerd naar 4 landsdelen (625 per landsdeel).

De dataverzameling heeft plaatsgevonden van 28 januari tot en met 7 februari 2021 via een online vragenlijst (CAWI). Om de vragenlijst in de praktijk te testen, is op 28 januari een zogeheten 'soft launch' uitgevoerd waarbij een groep van 250 panelleden uit de bruto-steekproef is gevraagd om de vragenlijst in te vullen. Uit de soft launch kwamen geen knelpunten naar voren en vervolgens is de rest van de bruto-steekproef (2.250 panelleden) uitgenodigd. Op 2 februari is een rappelmail verstuurd.

De netto steekproef bedroeg 1.637 respondenten, een responspercentage van 65 procent. Dit is inclusief de respondenten van de soft launch. Alleen volledig ingevulde vragenlijst zijn meegeteld als geldige respons. De resultaten zijn gewogen op geslacht, leeftijd, regio, opleiding en stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, zodat de uitkomsten op deze achtergrondkenmerken representatief zijn voor alle inwoners van Nederland (18+). Zie tabel B6.1 voor de responsamenstelling en de effecten van de weging.

Tabel B6.1 Samenstelling van de respons en wegeffecten burgerenquête (n=1.637)

	Ongewogen aantal	Ongewogen %	Gewogen %
Geslacht			
Man	799	49%	50%
Vrouw	838	51%	50%
Leeftijd			
18-39 jaar	395	24%	28%
40-64 jaar	560	34%	42%
65 jaar en ouder	682	42%	30%
Opleidingsniveau			
Laag	185	11%	17%
Middelbaar	600	37%	45%
Hoog	823	50%	36%
Onbekend	29	2%	2%
Landsdelen			
Noord	380	23%	10%
Oost	415	25%	20%
West	408	25%	46%
Zuid	434	27%	23%
Gebiedsgrootte			
In een grote stad (meer dan 100.000 inwoners)	469	29%	33%
In een middelgrote stad (50.000 tot 100.000 inwoners)	252	15%	15%
In een kleine stad (20.000 tot 50.000 inwoners)	270	17%	19%
In een kleine kern (tot 20.000 inwoners)	445	27%	23%
In het buitengebied	201	12%	10%

Bijlage 7. Achterliggende analysetabellen

Registratiecijfers

Tabel B7.1 Ratio bekeuringen/waarschuwingen van agenten naar veiligheidsregio

(per 100.000 inwoners)

(Hoe lager de ratio, hoe strenger het handhavingsbeleid c.q. hoe meer er bekeurd werd t.o.v. gewaarschuwd)

Veiligheidsregio	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Eindtotaal
Gelderland-Zuid	0,1	0,2	1,1	0,17
Zeeland	0,1		0,4	0,19
Kennemerland	0,1		0,7	0,25
Noord-Holland-Noord	0,2		0,7	0,28
Zaanstreek-Waterland	0,2	0,2	1,3	0,45
Gelderland-Midden	0,3		1,3	0,51
Midden-en West-Brabant	0,3	0,0	1,1	0,54
Flevoland	0,5	0,6	0,5	0,54
Twente	0,1		1,9	0,57
Utrecht	0,7	0,5	1,1	0,81
Limburg-Zuid	0,8	1,1	1,1	0,93
Fryslân	0,3	19,0	3,1	0,95
Limburg-Noord	0,4	1,0	3,4	0,97
IJsselland	0,2	0,4	4,4	1,11
Groningen	0,9	1,9	2,4	1,34
Noord- en Oost-Gelderland	1,6	1,1	1,3	1,49
Drenthe	1,3	3,5	2,4	1,65
Brabant-Noord	2,1	1,0	1,0	1,70
Amsterdam-Amstelland	1,8	9,4	1,5	1,81
Gooi en Vechtstreek	2,3	6,0	1,3	1,86
Haaglanden	2,2	3,7	1,3	1,98
Rotterdam-Rijnmond	2,1	0,8	1,7	2,00
Brabant-Zuidoost	3,9	1,6	0,9	2,19
Hollands-Midden	2,6	2,2	1,8	2,37
Zuid-Holland-Zuid	3,0	3,5	2,9	3,03
Nederland	1,1	2,9	1,6	1,19

Bron: Nationale Politie en CJIB

Enquête handhavers

- Significante verschillen tussen groepen zijn in onderstaande tabel aangegeven. De categorie met het hoogste percentage is gemarkeerd.
- De antwoorden op open vragen zijn niet in dit overzicht opgenomen.
- Het totaal aantal respondenten staat bij elke vraag tussen haakjes (n=...) vermeld.

Leeswijzer:

- 83% van de handhavers (die een actieve rol hebben gehad in de handhaving van de coronagedragsregels) heeft gedurende de gehele periode (maart tot en met november) actief gehandhaafd. Van boa's domein I, waar 90% gedurende de gehele periode een actieve rol heeft gehad in de handhaving, heeft een groter deel gedurende de gehele periode een actieve rol gehad dan boa's domein II en domein IV.

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied
[V1] In welke periode(n) heeft u een actieve rol gehad in de handhaving van de coronagedragsregels? (n=983)															
Gedurende de gehele periode vanaf maart tot en met november 2020	83%	78%	84%	90%	80%	78%	84%	80%	84%	81%	82%	84%	86%	89%	81%
Gedurende de eerste lockdown (maart tot en met mei 2020)	7%	16%	5%	3%	12%	6%	6%	12%	6%	7%	7%	6%	5%	5%	12%
Gedurende de versoepeling van coronagedragsregels (juni tot half september 2020)	6%	4%	7%	4%	7%	11%	7%	11%	7%	4%	7%	4%	7%	0%	8%
Gedurende het weer strenger worden van de coronagedragsregels (half september tot en met november 2020)	11%	10%	11%	9%	1%	16%	10%	11%	10%	13%	13%	9%	11%	7%	4%

³⁵ Indeling naar type boa: domein 1: openbare ruimte; domein 2: milieu, welzijn en infrastructuur; Domein 3: openbaar vervoer.

³⁶ Indeling naar landsdelen: West (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht); Noord (Groningen, Friesland, Drenthe); Oost (Flevoland, Gelderland, Overijssel); Zuid (Zeeland, Brabant, Limburg).

³⁷ Indeling naar mate van verstedelijking: In een grote stad (meer dan 100.000 inwoners); In een middelgrote stad (50.000 tot 100.000 inwoners); In een kleine stad (20.000 tot 50.000 inwoners); In een kleine kern (tot 20.000 inwoners); In het buitengebied.

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied
[V2] Zijn er verschillen geweest in de manier waarop u uw handhavende werk heeft gedaan? (n=983)															
Nee, de gehele periode was min of meer gelijk	27%	26%	28%	20%	38%	34%	26%	35%	29%	26%	25%	25%	27%	21%	44%
Ja, de coronagedragsregels waarop ik moest handhaven wisselden	48%	51%	47%	55%	33%	42%	48%	45%	45%	51%	50%	52%	45%	54%	32%
Ja, de tijd die ik kon of diende te besteden aan handhaving van coronagedragsregels wisselde	13%	13%	12%	16%	16%	7%	11%	14%	13%	16%	10%	9%	19%	23%	14%
Ja, de wijze waarop ik diende op te treden tegen overtreders wisselde	32%	31%	32%	38%	22%	26%	32%	32%	26%	36%	33%	29%	37%	38%	18%
Ja, de prioriteit die de leiding gaf aan handhaving van coronagedragsregels wisselde	21%	15%	23%	25%	13%	22%	24%	18%	19%	17%	24%	21%	20%	18%	14%
Ja, een ander verschil, namelijk:	3%	4%	3%	3%	9%	3%	2%	3%	5%	5%	3%	3%	4%	5%	5%
[V4] Wilt u hieronder per periode aangeven op welke coronagedragsregels u handhavend heeft opgetreden?															
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown (n=701)															
1,5 meter afstand houden	80%	83%	80%	93%	91%	65%	81%	67%	80%	88%	77%	84%	87%	89%	84%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	65%	83%	62%	87%	83%	32%	67%	64%	56%	71%	57%	71%	73%	92%	68%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	28%	28%	28%	45%	17%	13%	29%	20%	25%	33%	26%	28%	42%	44%	10%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	30%	20%	31%	61%	12%	3%	33%	22%	26%	28%	24%	36%	54%	47%	6%
Andere coronagedragsregel(s)	30%	5%	34%	27%	16%	45%	32%	40%	31%	18%	34%	29%	25%	28%	19%
Juni tot half september 2020: versoepeling (n=697)															
1,5 meter afstand houden	70%	67%	70%	85%	89%	53%	68%	70%	69%	80%	63%	73%	81%	85%	83%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	56%	66%	55%	83%	74%	23%	57%	52%	46%	66%	47%	61%	62%	85%	67%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)	41%	11%	45%	12%	9%	86%	42%	48%	45%	33%	57%	29%	21%	21%	17%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	27%	26%	27%	43%	22%	10%	27%	23%	25%	26%	22%	31%	43%	36%	11%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	27%	16%	28%	57%	9%	3%	31%	27%	17%	25%	21%	34%	46%	45%	6%
Andere coronagedragsregel(s)	20%	9%	21%	28%	13%	15%	22%	27%	17%	15%	19%	20%	23%	27%	12%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels (n=742)															
1,5 meter afstand houden	70%	69%	70%	88%	88%	49%	67%	70%	69%	80%	63%	76%	79%	92%	77%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	63%	80%	61%	92%	82%	25%	63%	64%	53%	73%	51%	75%	80%	89%	69%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)	47%	12%	52%	21%	12%	91%	49%	48%	50%	40%	63%	39%	22%	24%	21%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	33%	37%	32%	54%	33%	9%	34%	30%	31%	33%	26%	42%	53%	35%	23%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	37%	25%	39%	78%	18%	2%	38%	43%	30%	40%	29%	43%	63%	70%	11%
Andere coronagedragsregel(s)	22%	17%	23%	32%	16%	15%	23%	27%	20%	19%	20%	26%	26%	30%	13%
[V6] Wilt u hieronder per periode aangeven welke wijze van handhaven u vooral heeft toegepast?															
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown (n=701)															
Bekeuren	41%	30%	43%	55%	36%	32%	40%	40%	41%	43%	41%	44%	43%	50%	29%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	51%	50%	51%	80%	40%	24%	55%	29%	42%	58%	47%	56%	62%	75%	33%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	57%	61%	56%	37%	60%	75%	57%	69%	60%	54%	59%	56%	51%	53%	62%
Gedogen	8%	11%	8%	3%	12%	11%	9%	7%	8%	8%	8%	9%	5%	0%	14%
Andere manier van handhaven	3%	0%	4%	3%	3%	5%	2%	9%	3%	3%	3%	2%	1%	6%	6%
Juni tot half september 2020: versoepeling (n=697)															
Bekeuren	38%	21%	40%	37%	9%	48%	36%	41%	38%	39%	48%	31%	26%	27%	18%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	49%	39%	51%	73%	35%	32%	56%	36%	36%	49%	48%	56%	49%	67%	29%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	59%	67%	58%	49%	72%	64%	56%	68%	63%	61%	53%	62%	69%	55%	73%
Gedogen	12%	24%	11%	11%	20%	10%	13%	9%	13%	12%	9%	16%	17%	9%	18%
Andere manier van handhaven	4%	0%	4%	4%	4%	4%	3%	9%	4%	4%	3%	4%	3%	6%	6%
Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels (n=742)															
Bekeuren	59%	46%	60%	61%	16%	67%	61%	50%	57%	56%	68%	63%	49%	35%	26%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	51%	57%	50%	75%	41%	27%	59%	41%	39%	46%	48%	54%	60%	73%	35%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	45%	37%	46%	34%	67%	55%	40%	64%	53%	47%	41%	46%	51%	51%	61%
Gedogen	5%	6%	5%	4%	16%	5%	5%	7%	4%	7%	5%	4%	7%	3%	13%
Andere manier van handhaven	4%	2%	4%	4%	2%	5%	3%	5%	4%	5%	4%	4%	1%	5%	5%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied
[V8] U ziet hieronder de coronagedragsregels waarbij u mogelijk handhavend heeft opgetreden. Welke wijze van handhaven heeft u daarbij vooral toegepast? (n=983)															
1,5 meter afstand houden															
Bekeuren	30%	29%	30%	44%	22%	13%	30%	23%	28%	34%	29%	36%	30%	38%	17%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	43%	40%	44%	66%	37%	15%	47%	36%	33%	45%	41%	42%	51%	56%	36%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	57%	59%	57%	45%	77%	69%	56%	71%	61%	54%	55%	55%	55%	56%	74%
Gedogen	7%	9%	7%	3%	9%	12%	7%	5%	8%	6%	9%	3%	7%	5%	8%
Andere manier van handhaven	2%	0%	3%	1%	2%	5%	3%	5%	2%	2%	3%	2%	1%	2%	3%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd	7%	6%	7%	1%	0%	16%	6%	2%	8%	7%	9%	8%	2%	0%	2%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)															
Bekeuren	32%	29%	33%	54%	23%	7%	31%	23%	31%	39%	29%	39%	39%	38%	20%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	46%	49%	45%	73%	41%	9%	49%	41%	35%	51%	39%	51%	58%	66%	37%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	44%	51%	43%	34%	67%	49%	44%	50%	47%	41%	43%	37%	40%	52%	64%
Gedogen	6%	7%	6%	2%	6%	12%	6%	6%	7%	4%	7%	4%	5%	5%	7%
Andere manier van handhaven	3%	1%	3%	2%	1%	5%	2%	8%	1%	4%	3%	3%	3%	7%	1%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd	15%	5%	16%	1%	5%	40%	14%	15%	18%	12%	21%	14%	6%	0%	6%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)															
Bekeuren	26%	4%	30%	5%	2%	72%	28%	15%	31%	17%	41%	18%	9%	5%	5%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	15%	7%	17%	11%	5%	27%	21%	11%	8%	6%	21%	11%	9%	10%	7%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	25%	9%	28%	12%	7%	56%	23%	24%	29%	29%	33%	23%	17%	16%	11%
Gedogen	2%	4%	2%	0%	0%	4%	2%	5%	2%	1%	2%	3%	2%	0%	1%
Andere manier van handhaven	3%	1%	3%	1%	0%	7%	2%	6%	4%	1%	2%	6%	1%	3%	2%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd	55%	79%	50%	79%	90%	1%	51%	59%	53%	65%	39%	60%	75%	70%	78%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst															
Bekeuren	14%	16%	14%	23%	5%	4%	14%	14%	13%	14%	16%	18%	12%	8%	4%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	26%	24%	26%	43%	15%	6%	28%	26%	20%	27%	23%	34%	30%	33%	14%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	25%	28%	25%	28%	15%	22%	26%	18%	27%	27%	24%	24%	34%	39%	15%
Gedogen	3%	4%	3%	1%	1%	6%	4%	5%	1%	3%	4%	2%	3%	3%	2%
Andere manier van handhaven	7%	4%	7%	10%	5%	4%	6%	8%	5%	9%	5%	9%	9%	8%	6%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd	47%	41%	48%	30%	72%	69%	46%	53%	52%	44%	51%	39%	39%	34%	67%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden															
Bekeuren	15%	8%	16%	27%	6%	2%	16%	12%	15%	13%	16%	15%	19%	13%	4%
Formeel waarschuwen (geregistreerd)	32%	17%	34%	62%	10%	3%	34%	27%	28%	31%	24%	41%	53%	43%	8%
Informeel waarschuwen (v.b. vermanend toespreken)	17%	11%	18%	26%	9%	7%	16%	23%	13%	19%	13%	13%	30%	36%	7%
Gedogen	2%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	0%	1%	2%	2%	0%	1%	3%	2%
Andere manier van handhaven	9%	9%	9%	15%	4%	2%	9%	6%	7%	13%	7%	12%	12%	15%	2%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd	50%	64%	47%	12%	80%	89%	49%	52%	57%	44%	59%	42%	22%	23%	80%
[V9_1] De landelijke coronagedragsregels zijn in mijn werkgebied goed toepasbaar. (n=983)															
(helemaal/grotendeels) eens	56%	51%	57%	66%	60%	47%	52%	56%	63%	60%	54%	55%	60%	70%	56%
deels eens, deels oneens	32%	35%	31%	28%	33%	34%	32%	35%	29%	32%	31%	36%	31%	25%	34%
(helemaal/grotendeels) oneens	11%	14%	11%	6%	7%	20%	15%	8%	7%	8%	15%	8%	8%	5%	9%
weet ik niet / niet van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
[V9_2] Het was voor mij op elk moment duidelijk welke coronagedragsregels er waren. (n=983)															
(helemaal/grotendeels) eens	41%	30%	43%	33%	57%	55%	39%	41%	46%	44%	42%	37%	39%	38%	55%
deels eens, deels oneens	38%	34%	39%	45%	30%	33%	40%	38%	39%	33%	40%	39%	34%	43%	27%
(helemaal/grotendeels) oneens	20%	36%	18%	22%	12%	12%	21%	21%	15%	22%	17%	25%	27%	20%	18%
weet ik niet / niet van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
[V9_3] De coronagedragsregels waarop ik moest handhaven waren nuttig om coronabesmettingen te voorkomen. (n=983)															
(helemaal/grotendeels) eens	50%	52%	50%	56%	63%	38%	50%	47%	50%	52%	47%	51%	51%	67%	55%
deels eens, deels oneens	31%	34%	31%	29%	26%	34%	31%	33%	32%	29%	31%	27%	36%	30%	29%
(helemaal/grotendeels) oneens	11%	6%	12%	9%	2%	18%	11%	11%	10%	13%	13%	12%	9%	3%	8%
weet ik niet / niet van toepassing	8%	8%	7%	6%	9%	9%	7%	9%	7%	7%	9%	11%	4%	0%	7%
[V9_4] Ik kon de coronagedragsregels waarop ik moest handhaven goed uitleggen aan burgers. (n=983)															
(helemaal/grotendeels) eens	57%	58%	57%	53%	71%	60%	57%	47%	56%	61%	58%	57%	49%	52%	71%
deels eens, deels oneens	32%	30%	33%	38%	26%	27%	32%	38%	34%	28%	30%	33%	40%	36%	24%
(helemaal/grotendeels) oneens	10%	12%	9%	9%	4%	11%	9%	15%	9%	10%	11%	10%	11%	11%	4%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	0%	1%	0%	0%	2%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
[V10_1] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...?: Op welke coronagedragsregels gehandhaafd dient te worden. (n=983)															
(zeer) duidelijk	68%	61%	69%	72%	66%	66%	65%	62%	73%	72%	67%	68%	71%	79%	64%
neutraal	24%	25%	23%	23%	27%	24%	25%	29%	20%	21%	24%	22%	24%	15%	28%
(zeer) onduidelijk	8%	14%	7%	5%	7%	9%	9%	9%	7%	6%	9%	9%	5%	7%	7%
weet ik niet	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
[V10_2] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...?: De mate van prioriteit van de handhaving van coronagedragsregels ten opzichte van andere werkzaamheden. (n=983)															
(zeer) duidelijk	61%	47%	63%	71%	54%	56%	59%	61%	67%	62%	58%	64%	70%	66%	53%
neutraal	27%	32%	26%	22%	33%	29%	28%	26%	22%	27%	28%	26%	23%	18%	33%
(zeer) onduidelijk	12%	21%	10%	7%	12%	14%	12%	11%	11%	11%	13%	9%	7%	16%	13%
weet ik niet	1%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	3%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
[V10_3] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...?: De gewenste wijze van optreden tegen overtreding van coronagedragsregels. (n=983)															
(zeer) duidelijk	62%	52%	64%	66%	55%	63%	63%	59%	63%	60%	64%	64%	65%	57%	49%
neutraal	25%	34%	23%	24%	30%	19%	23%	32%	24%	26%	21%	27%	25%	28%	34%
(zeer) onduidelijk	13%	13%	13%	10%	13%	17%	13%	9%	13%	14%	15%	8%	9%	15%	15%
weet ik niet	1%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
[V10_4] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met...?: Het onderscheid tussen overtreden van coronagedragsregels en het overtreden van de openbare orde. (n=983)															
(zeer) duidelijk	63%	61%	63%	65%	54%	64%	61%	58%	64%	68%	64%	65%	63%	67%	51%
neutraal	27%	29%	27%	26%	37%	26%	26%	33%	27%	26%	25%	25%	30%	28%	37%
(zeer) onduidelijk	8%	10%	8%	8%	6%	7%	10%	8%	6%	5%	9%	7%	6%	5%	8%
weet ik niet	2%	0%	3%	2%	4%	3%	3%	2%	3%	1%	2%	3%	1%	0%	4%
[V12_1] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de handhaving van...?: 1,5 meter afstand houden. (n=983)															
(zeer) duidelijk	77%	81%	76%	87%	87%	58%	74%	79%	79%	79%	72%	78%	83%	85%	81%
neutraal	13%	10%	13%	10%	9%	18%	13%	15%	11%	11%	13%	14%	12%	8%	12%
(zeer) onduidelijk	6%	7%	6%	2%	5%	11%	8%	2%	5%	5%	8%	3%	4%	7%	5%
weet ik niet	5%	2%	5%	1%	0%	13%	5%	5%	5%	5%	8%	5%	1%	0%	2%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
[V12_2] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de handhaving van...?: groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat). (n=983)															
(zeer) duidelijk	63%	69%	63%	77%	79%	38%	63%	68%	60%	68%	55%	68%	73%	82%	71%
neutraal	15%	14%	15%	14%	10%	17%	16%	11%	16%	12%	16%	15%	15%	10%	13%
(zeer) onduidelijk	10%	15%	9%	8%	10%	11%	10%	11%	9%	11%	12%	8%	9%	8%	11%
weet ik niet	11%	1%	13%	1%	1%	34%	11%	11%	14%	9%	17%	9%	4%	0%	6%
[V12_3] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de handhaving van...?: het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020). (n=983)															
(zeer) duidelijk	45%	44%	45%	22%	18%	85%	47%	39%	46%	41%	57%	45%	28%	28%	24%
neutraal	9%	19%	8%	7%	6%	9%	6%	15%	11%	11%	8%	11%	9%	5%	15%
(zeer) onduidelijk	3%	5%	3%	1%	1%	6%	3%	0%	5%	4%	5%	2%	1%	2%	1%
weet ik niet	42%	32%	44%	70%	74%	0%	43%	45%	37%	45%	30%	42%	61%	66%	60%
[V12_4] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de handhaving van...?: maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst. (n=983)															
(zeer) duidelijk	37%	40%	37%	50%	26%	20%	38%	32%	34%	39%	33%	40%	47%	54%	24%
neutraal	20%	25%	19%	25%	12%	14%	20%	21%	20%	18%	18%	24%	28%	18%	11%
(zeer) onduidelijk	10%	21%	9%	11%	5%	6%	9%	12%	9%	16%	10%	12%	10%	13%	9%
weet ik niet	32%	14%	35%	15%	57%	60%	33%	35%	37%	27%	39%	24%	15%	15%	56%
[V12_5] In hoeverre was het voor u duidelijk hoe u moest omgaan met de handhaving van...?: ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden. (n=983)															
(zeer) duidelijk	41%	45%	40%	65%	13%	12%	39%	36%	39%	45%	35%	44%	58%	67%	15%
neutraal	17%	19%	16%	21%	15%	10%	17%	17%	14%	17%	13%	20%	22%	21%	13%
(zeer) onduidelijk	8%	17%	7%	9%	1%	3%	7%	12%	6%	10%	7%	12%	11%	5%	3%
weet ik niet	35%	19%	37%	5%	71%	75%	36%	35%	40%	28%	45%	24%	9%	7%	69%
[V14] Heeft u knelpunten ervaren bij de handhaving van coronagedragsregels? (n=983)															
Ja, namelijk:	63%	59%	64%	70%	62%	56%	68%	55%	56%	64%	64%	60%	72%	56%	54%
Nee	37%	41%	36%	30%	38%	44%	32%	45%	44%	36%	36%	40%	28%	44%	46%
[V15_1] Door de handhaving van de coronagedragsregels kreeg ik er veel extra werk bij. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	72%	55%	75%	84%	74%	64%	75%	68%	71%	68%	70%	79%	76%	77%	63%
deels eens, deels oneens	20%	28%	19%	12%	18%	27%	17%	24%	21%	24%	21%	14%	19%	21%	23%
(helemaal/grotendeels) oneens	7%	17%	6%	3%	7%	8%	7%	8%	7%	8%	8%	7%	4%	2%	13%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	1%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
[V15_2] Door de reacties van de burgers op de handhaving van coronagedragsregels heb ik extra werkdruk ervaren. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	67%	45%	71%	70%	71%	74%	72%	59%	64%	64%	70%	70%	67%	56%	58%
deels eens, deels oneens	19%	27%	18%	19%	16%	16%	17%	29%	20%	20%	18%	17%	20%	23%	22%
(helemaal/grotendeels) oneens	13%	27%	11%	10%	13%	9%	11%	12%	15%	16%	11%	12%	12%	21%	19%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	1%
[V15_3] Er was in mijn organisatie ruimte voor eigen invulling van de wijze van handhaving van de coronagedragsregels. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	47%	47%	47%	44%	67%	48%	43%	59%	48%	54%	43%	42%	57%	49%	63%
deels eens, deels oneens	34%	37%	33%	35%	20%	34%	36%	27%	32%	31%	36%	35%	32%	33%	23%
(helemaal/grotendeels) oneens	17%	16%	17%	19%	11%	15%	19%	11%	17%	14%	19%	20%	11%	18%	11%
weet ik niet / niet van toepassing	2%	0%	3%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	1%	2%	3%	1%	0%	3%
[V15_4] Het was voor mijzelf steeds duidelijk wanneer er sprake was van een overtreding van de coronagedragsregels en wanneer niet. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	60%	44%	63%	56%	72%	72%	61%	52%	66%	58%	64%	57%	55%	54%	63%
deels eens, deels oneens	30%	39%	29%	34%	23%	23%	30%	38%	25%	32%	27%	30%	34%	41%	31%
(helemaal/grotendeels) oneens	9%	16%	8%	10%	5%	5%	9%	11%	8%	8%	8%	12%	11%	5%	5%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%
[V15_5] Door de handhaving op coronagedragsregels bleven er andere werkzaamheden liggen. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	51%	49%	52%	66%	55%	31%	55%	42%	44%	52%	47%	57%	63%	64%	37%
deels eens, deels oneens	27%	28%	26%	24%	23%	31%	26%	24%	30%	24%	28%	25%	22%	20%	36%
(helemaal/grotendeels) oneens	21%	22%	21%	10%	21%	37%	18%	30%	23%	23%	25%	17%	14%	15%	25%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	2%
[V15_6] Er was een goede afstemming met handhavers van andere organisaties (boa's en/of politieagenten). (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	42%	38%	43%	45%	39%	39%	40%	50%	48%	41%	40%	42%	46%	54%	37%
deels eens, deels oneens	29%	28%	29%	31%	24%	28%	31%	30%	24%	29%	30%	25%	32%	21%	31%
(helemaal/grotendeels) oneens	25%	26%	24%	22%	35%	25%	25%	18%	23%	27%	24%	28%	20%	23%	29%
weet ik niet / niet van toepassing	4%	7%	4%	1%	1%	7%	4%	2%	5%	4%	6%	4%	2%	2%	3%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
[V15_7] Door de handhaving op coronagedragsregels kwam ik meer 'op straat'. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	22%	13%	23%	30%	26%	12%	22%	24%	21%	19%	20%	21%	25%	30%	21%
deels eens, deels oneens	28%	33%	27%	27%	28%	25%	29%	32%	20%	29%	26%	23%	37%	31%	23%
(helemaal/grotendeels) oneens	44%	53%	43%	40%	41%	49%	44%	33%	47%	47%	47%	47%	36%	39%	47%
weet ik niet / niet van toepassing	6%	1%	7%	2%	5%	15%	5%	11%	11%	5%	7%	8%	2%	0%	8%
[V15_8] Er was niet altijd voldoende capaciteit om goed te handhaven op coronagedragsregels. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	57%	57%	57%	62%	63%	49%	61%	50%	55%	52%	54%	59%	65%	57%	54%
deels eens, deels oneens	22%	18%	23%	24%	16%	25%	21%	21%	23%	23%	26%	18%	17%	25%	18%
(helemaal/grotendeels) oneens	18%	23%	17%	13%	17%	23%	15%	24%	19%	23%	17%	21%	16%	16%	21%
weet ik niet / niet van toepassing	2%	2%	3%	1%	4%	4%	2%	5%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	7%
[V15_9] Ik was bang dat ik zelf besmet zou raken doordat ik moest handhaven op coronagedragsregels. (n=974)															
(helemaal/grotendeels) eens	47%	46%	47%	44%	37%	55%	53%	39%	38%	42%	53%	54%	37%	33%	32%
deels eens, deels oneens	22%	16%	23%	24%	30%	20%	20%	30%	27%	19%	19%	21%	28%	30%	27%
(helemaal/grotendeels) oneens	30%	38%	29%	31%	32%	24%	25%	27%	35%	39%	28%	24%	34%	38%	39%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	2%
[V17] In welke mate werden de coronagedragsregels in elke periode nageleefd door burgers?															
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown (n=915)	6,5	6,8	6,5	6,7	6,7	6,1	6,4	7,1	6,6	6,8	6,3	6,4	7,0	7,2	6,6
Juni tot half september 2020: versoepeling (n=933)	5,4	5,2	5,4	5,3	5,6	5,4	5,2	5,7	5,5	5,6	5,1	5,4	5,6	5,8	5,8
Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels (n=951)	5,4	5,5	5,4	5,5	5,2	5,3	5,3	5,8	5,6	5,6	5,2	5,6	5,7	5,9	5,5
[V18] In welke mate werden de coronagedragsregels in de periode maart-november 2020 nageleefd door burgers?															
1,5 meter afstand houden (n=932)	5,4	5,7	5,3	5,6	5,9	4,7	5,2	5,7	5,4	5,6	5,0	5,3	5,8	6,3	6,0
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat) (n=881)	5,0	5,4	5,0	5,3	5,3	4,3	4,8	5,3	5,2	5,3	4,7	5,1	5,5	6,0	5,2
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020) (n=489)	6,3	7,1	6,2	6,8	6,9	6,0	6,1	6,4	6,7	6,6	6,1	6,5	7,1	7,3	6,6
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst (n=565)	5,8	5,4	5,9	6,3	5,6	4,7	5,6	5,9	5,9	6,1	5,4	5,9	6,4	6,6	5,4
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden (n=575)	6,8	6,7	6,8	7,1	6,9	5,1	6,5	7,3	7,0	6,9	6,3	6,8	7,3	7,5	6,5

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buitengebied
[V19] In welke mate hadden burgers in elke periode begrip voor uw handhavend optreden?															
Half maart tot en met mei 2020: 1e lockdown (n=909)	6,6	6,9	6,5	6,8	6,9	6,0	6,5	7,0	6,6	6,7	6,3	6,5	7,0	7,2	6,9
Juni tot half september 2020: versoepeling (n=919)	5,8	6,0	5,8	5,9	5,9	5,5	5,7	6,1	5,8	6,1	5,6	5,8	6,0	6,4	6,0
Half september tot en met november 2020: steeds strengere regels (n=940)	5,3	5,5	5,2	5,4	5,3	4,9	5,2	5,4	5,3	5,5	5,1	5,3	5,5	5,8	5,5
[V20] Bij welke coronagedragsregel was het meeste begrip wanneer u hiertegen handhavend optrad? (n=971)															
1,5 meter afstand houden	27%	34%	26%	32%	38%	14%	26%	29%	26%	28%	23%	30%	30%	36%	33%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	22%	28%	21%	30%	43%	4%	21%	23%	21%	26%	14%	27%	26%	33%	36%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)	22%	9%	24%	4%		60%	25%	15%	24%	16%	33%	20%	9%	5%	8%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	3%	5%	3%	4%	1%	2%	2%	6%	2%	5%	3%	2%	7%	3%	0%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	6%	5%	6%	10%	1%	1%	5%	6%	5%	9%	5%	6%	10%	8%	0%
Anders, namelijk:	1%	1%	1%	0%	4%	1%	1%	3%	2%	1%	0%	1%	1%	3%	5%
Dat is niet te zeggen	19%	18%	19%	20%	13%	18%	20%	18%	19%	15%	22%	15%	16%	11%	18%
[V21] Bij welke coronagedragsregel was het minste begrip wanneer u hiertegen handhavend optrad? (n=970)															
1,5 meter afstand houden	22%	15%	23%	24%	26%	22%	24%	15%	20%	21%	22%	20%	27%	18%	19%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	29%	39%	28%	37%	29%	14%	29%	26%	27%	34%	26%	31%	35%	39%	27%
Het dragen van een mondkapje in het OV (vanaf 1-6-2020)	14%	2%	16%	3%	1%	41%	15%	20%	15%	11%	22%	11%	5%	5%	6%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	7%	18%	6%	7%	5%	3%	7%	6%	9%	7%	5%	11%	10%	5%	7%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	7%	7%	7%	11%	5%	1%	6%	9%	5%	8%	5%	11%	11%	10%	0%
Anders, namelijk:	3%	1%	3%	4%	5%	2%	2%	3%	4%	4%	2%	1%	5%	7%	7%
Dat is niet te zeggen	17%	18%	17%	14%	29%	18%	17%	21%	19%	14%	18%	15%	8%	16%	33%
[V22_1] Door het handhavend optreden van boa's en politieagenten houden burgers zich beter aan de coronagedragsregels. (n=967)															
(helemaal/grotendeels) eens	47%	46%	47%	51%	54%	42%	45%	41%	50%	52%	43%	54%	48%	51%	52%
deels eens, deels oneens	39%	34%	40%	40%	37%	40%	40%	41%	40%	34%	41%	31%	43%	41%	33%
(helemaal/grotendeels) oneens	12%	17%	11%	8%	5%	15%	13%	14%	8%	11%	14%	12%	7%	7%	9%
weet ik niet / niet van toepassing	2%	4%	2%	1%	5%	3%	2%	5%	2%	3%	2%	3%	1%	2%	6%

	Totaal	Agenten vs. boa's		Type boa ³⁵			Landsdeel ³⁶				Mate van verstedelijking ³⁷				
		Agent	Boa	I	II	IV	West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied
[V22_2] Door het verlagen van de boete van 395 naar 95 euro worden de coronagedragsregels minder goed nageleefd. (n=967)															
(helemaal/grotendeels) eens	47%	42%	47%	50%	51%	43%	48%	35%	48%	44%	48%	48%	46%	38%	44%
deels eens, deels oneens	21%	14%	22%	21%	16%	26%	23%	27%	18%	20%	24%	17%	18%	25%	17%
(helemaal/grotendeels) oneens	22%	33%	20%	20%	23%	20%	20%	26%	24%	23%	20%	20%	29%	26%	26%
weet ik niet / niet van toepassing	10%	11%	10%	9%	10%	11%	9%	12%	10%	13%	8%	16%	7%	11%	13%
[V22_3] Onduidelijkheid over de coronagedragsregels bij burgers leidt tot weerstand tegen handhavend optreden. (n=966)															
(helemaal/grotendeels) eens	70%	67%	70%	71%	63%	70%	69%	74%	74%	65%	72%	69%	68%	67%	60%
deels eens, deels oneens	21%	21%	21%	22%	26%	20%	21%	17%	17%	28%	20%	22%	21%	25%	27%
(helemaal/grotendeels) oneens	7%	10%	7%	6%	9%	7%	8%	9%	6%	6%	6%	7%	11%	7%	8%
weet ik niet / niet van toepassing	2%	2%	2%	1%	2%	3%	2%	0%	2%	2%	2%	2%	0%	2%	4%
[V22_4] Het is een vaste groep burgers dat zich niet aan de coronagedragsregels houdt. (n=966)															
(helemaal/grotendeels) eens	69%	76%	68%	65%	71%	72%	68%	71%	69%	73%	68%	75%	69%	69%	65%
deels eens, deels oneens	19%	11%	20%	23%	23%	15%	19%	17%	20%	16%	19%	13%	22%	13%	25%
(helemaal/grotendeels) oneens	8%	10%	8%	8%	4%	8%	8%	12%	7%	8%	8%	9%	7%	15%	5%
weet ik niet / niet van toepassing	4%	4%	4%	4%	2%	5%	5%	0%	3%	3%	5%	3%	2%	3%	4%

Enquête burgers

- Significante verschillen tussen groepen zijn in onderstaande tabel aangegeven. De categorie met het hoogste percentage is gemarkeerd.
- De antwoorden op open vragen zijn niet in dit overzicht opgenomen.
- Het totaal aantal respondenten staat bij elke vraag tussen haakjes (n=...) vermeld.

Leeswijzer:

- 4% van de Nederlanders is *helemaal niet tevreden* met de handhaving van de coronagedragsregels. Er zijn geen significante verschillen (geen markering) op achtergrondkenmerken.
- 55% van de Nederlanders is het *(helemaal/grotendeels) eens* met de stelling ‘Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa’s kan veel strenger’ (V3_2). Burgers in het buitengebied zijn het vaker met deze stelling eens (66%) dan burgers van andere gebieden. Burgers van 65 jaar en ouder zijn het hier vaker mee eens (62%) dan jongere burgers.

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V1] Wanneer u de periode maart tot en met november 2020 overziet, in hoeverre bent u dan tevreden met de handhaving van de coronagedragsregels? (n=1.637)														
helemaal niet tevreden	4%	4%	3%	3%	4%	4%	3%	5%	3%	4%	1%	4%	3%	4%
niet erg tevreden	19%	20%	18%	19%	15%	19%	21%	20%	16%	17%	17%	18%	18%	21%
redelijk tevreden	52%	51%	51%	50%	55%	51%	47%	52%	55%	50%	60%	50%	52%	51%
zeer tevreden	11%	11%	9%	13%	11%	10%	13%	10%	12%	12%	10%	11%	13%	10%
weet ik niet / geen mening	15%	14%	18%	15%	16%	16%	16%	14%	13%	17%	17%	14%	15%	16%
[V3_1] Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa's leidt tot betere naleving van de coronaregels. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	74%	74%	76%	75%	75%	75%	68%	72%	78%	77%	75%	73%	74%	76%
deels eens, deels oneens	17%	17%	18%	17%	17%	18%	20%	17%	15%	15%	17%	17%	17%	18%
(helemaal/grotendeels) oneens	6%	7%	3%	5%	6%	4%	8%	9%	5%	4%	7%	7%	6%	4%
weet ik niet / niet van toepassing	3%	2%	3%	3%	2%	2%	4%	1%	2%	4%	1%	2%	3%	3%

³⁸ Indeling naar landsdeel: West (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht); Noord (Groningen, Friesland, Drenthe); Oost (Flevoland, Gelderland, Overijssel); Zuid (Zeeland, Brabant, Limburg).

³⁹ Indeling naar mate van verstedelijking: In een grote stad (meer dan 100.000 inwoners); In een middelgrote stad (50.000 tot 100.000 inwoners); In een kleine stad (20.000 tot 50.000 inwoners); In een kleine kern (tot 20.000 inwoners); In het buitengebied.

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V3_2] Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa's kan veel strenger. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	55%	56%	52%	52%	58%	53%	53%	60%	53%	66%	55%	50%	54%	62%
deels eens, deels oneens	25%	23%	26%	30%	27%	28%	22%	20%	30%	21%	29%	26%	26%	23%
(helemaal/grotendeels) oneens	13%	15%	17%	12%	11%	13%	20%	15%	11%	6%	12%	18%	13%	10%
weet ik niet / niet van toepassing	6%	6%	5%	7%	4%	7%	6%	5%	6%	6%	4%	6%	7%	5%
[V3_3] Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa's leidt tot begrip voor de coronagedragsregels. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	33%	33%	33%	29%	35%	30%	32%	33%	34%	38%	28%	23%	31%	48%
deels eens, deels oneens	36%	35%	34%	39%	36%	37%	31%	36%	39%	31%	42%	35%	36%	34%
(helemaal/grotendeels) oneens	26%	27%	24%	26%	27%	28%	32%	25%	23%	25%	36%	38%	26%	13%
weet ik niet / niet van toepassing	5%	5%	9%	5%	2%	5%	6%	5%	4%	6%	3%	4%	6%	5%
[V3_4] Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa's maakt het leven van burgers moeilijker. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	20%	23%	19%	17%	19%	21%	24%	19%	20%	17%	26%	16%	18%	25%
deels eens, deels oneens	22%	21%	23%	20%	24%	23%	20%	19%	22%	22%	22%	20%	22%	22%
(helemaal/grotendeels) oneens	56%	55%	56%	60%	57%	55%	53%	61%	57%	58%	51%	63%	58%	51%
weet ik niet / niet van toepassing	2%	1%	2%	3%	1%	1%	3%	1%	1%	3%	1%	1%	2%	2%
[V3_5] Handhaving van de coronagedragsregels door politieagenten en boa's is beslist noodzakelijk om coronabesmettingen te voorkomen. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	78%	76%	71%	78%	83%	77%	71%	78%	78%	87%	74%	71%	76%	86%
deels eens, deels oneens	12%	12%	19%	13%	9%	13%	13%	12%	13%	9%	17%	15%	12%	9%
(helemaal/grotendeels) oneens	9%	11%	8%	7%	7%	9%	14%	9%	7%	3%	9%	13%	10%	3%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	1%	2%	2%	1%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
[V4] Heeft u gemerkt dat er actief werd gehandhaafd op coronagedragsregels door boa's en politieagenten? (n=1.637)														
Ja, gedurende de gehele periode vanaf maart tot en met november 2020	7%	9%	6%	4%	7%	9%	6%	7%	5%	6%	8%	6%	9%	6%
Ja, gedurende de eerste lockdown (maart tot en met mei 2020)	9%	10%	10%	9%	5%	10%	8%	9%	7%	7%	12%	11%	8%	7%
Ja, gedurende de versoepeling van coronagedragsregels (juni tot half september 2020)	2%	2%	3%	1%	2%	2%	2%	1%	3%	3%	3%	2%	1%	3%
Ja, gedurende het weer strenger worden van de coronagedragsregels (half september tot en met november 2020)	12%	12%	10%	13%	11%	14%	13%	11%	11%	6%	18%	15%	9%	10%
Nee	74%	71%	76%	76%	78%	69%	73%	76%	78%	80%	64%	69%	76%	80%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V5] Wanneer u de periode maart tot en met november 2020 overziet, heeft u dan verschillen gemerkt in de manier waarop de coronagedragsregels zijn gehandhaafd? (n=421)														
Ja, duidelijke verschillen	14%	9%	20%	13%	27%	13%	25%	6%	17%	13%	25%	15%	14%	9%
Ja, wel enkele verschillen	40%	45%	29%	39%	36%	46%	23%	39%	42%	40%	37%	46%	36%	40%
Nee, nauwelijks of geen verschillen	25%	27%	29%	20%	23%	20%	25%	38%	18%	41%	21%	14%	33%	33%
Moeilijk te zeggen / geen antwoord	20%	19%	22%	28%	14%	20%	27%	16%	22%	6%	18%	25%	17%	17%
[V7_1] Het was voor mij op elk moment duidelijk welke coronagedragsregels er waren. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	79%	81%	80%	75%	77%	78%	79%	77%	79%	83%	63%	77%	78%	86%
deels eens, deels oneens	13%	13%	12%	16%	12%	15%	9%	15%	14%	9%	19%	14%	15%	9%
(helemaal/grotendeels) oneens	8%	6%	8%	8%	10%	6%	11%	7%	6%	8%	18%	9%	7%	4%
weet ik niet / niet van toepassing	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
[V7_2] Het was voor mij op elk moment duidelijk op welk gedrag ik aangesproken kon worden door politieagenten en boa's. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	78%	78%	80%	78%	77%	76%	74%	78%	84%	80%	60%	74%	78%	86%
deels eens, deels oneens	12%	12%	9%	12%	14%	16%	13%	14%	8%	9%	19%	15%	14%	6%
(helemaal/grotendeels) oneens	7%	7%	8%	8%	6%	7%	11%	6%	6%	7%	21%	9%	6%	3%
weet ik niet / niet van toepassing	2%	2%	2%	2%	3%	2%	3%	2%	3%	4%	0%	2%	1%	4%
[V7_3] Door onduidelijkheid over coronagedragsregels had ik minder begrip voor het handhavend optreden door boa's en politieagenten. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	10%	10%	12%	12%	7%	10%	14%	10%	9%	8%	6%	11%	10%	11%
deels eens, deels oneens	11%	11%	12%	11%	10%	11%	15%	9%	9%	11%	20%	10%	10%	10%
(helemaal/grotendeels) oneens	67%	66%	66%	65%	71%	68%	58%	69%	69%	70%	63%	68%	69%	65%
weet ik niet / niet van toepassing	12%	12%	11%	12%	11%	11%	14%	12%	12%	11%	11%	12%	10%	14%
[V7_4] Door het handhavend optreden van boa's en politieagenten houd ik me beter aan de coronagedragsregels. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	19%	20%	21%	18%	18%	22%	21%	17%	16%	20%	32%	23%	12%	20%
deels eens, deels oneens	19%	20%	20%	16%	20%	18%	19%	19%	22%	16%	31%	20%	17%	17%
(helemaal/grotendeels) oneens	45%	46%	45%	45%	44%	45%	46%	48%	43%	44%	32%	45%	53%	40%
weet ik niet / niet van toepassing	17%	15%	15%	20%	19%	16%	14%	16%	19%	19%	5%	13%	18%	23%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V7_5] Nadat de boete werd verlaagd van 395 naar 95 euro ging ik soepeler om met de coronagedragsregels. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	4%	4%	3%	4%	4%	4%	2%	5%	4%	4%	10%	5%	2%	2%
deels eens, deels oneens	4%	5%	6%	3%	4%	5%	5%	4%	3%	6%	4%	4%	4%	5%
(helemaal/grotendeels) oneens	84%	85%	85%	84%	84%	85%	86%	84%	84%	81%	79%	85%	89%	80%
weet ik niet / niet van toepassing	8%	7%	6%	10%	8%	6%	7%	7%	9%	9%	6%	6%	4%	13%
[V7_6] Het is een vaste groep burgers die zich niet aan de coronagedragsregels houdt. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	72%	71%	71%	72%	73%	66%	75%	74%	73%	77%	66%	73%	67%	77%
deels eens, deels oneens	15%	14%	15%	16%	14%	17%	13%	11%	16%	12%	18%	12%	18%	12%
(helemaal/grotendeels) oneens	6%	6%	6%	4%	6%	7%	6%	8%	3%	3%	8%	9%	5%	3%
weet ik niet / niet van toepassing	8%	9%	9%	7%	6%	10%	5%	7%	8%	8%	8%	5%	9%	8%
[V7_7] Ik heb veel waardering voor het optreden van politieagenten en boa's bij het handhaven van de coronagedragsregels. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	75%	71%	78%	80%	79%	74%	75%	74%	78%	75%	74%	76%	76%	75%
deels eens, deels oneens	15%	19%	13%	12%	11%	16%	13%	17%	12%	18%	14%	17%	14%	14%
(helemaal/grotendeels) oneens	5%	6%	6%	4%	5%	6%	7%	5%	4%	3%	10%	5%	5%	5%
weet ik niet / niet van toepassing	4%	4%	3%	4%	5%	4%	5%	4%	5%	4%	2%	5%	5%	6%
[V7_8] Boa's en politieagenten hebben sinds de uitbraak van het coronavirus in maart 2020 minder aandacht voor andere problemen in mijn buurt. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	17%	19%	16%	18%	15%	18%	14%	18%	15%	22%	11%	14%	18%	21%
deels eens, deels oneens	19%	16%	22%	17%	25%	17%	17%	22%	19%	22%	16%	16%	17%	24%
(helemaal/grotendeels) oneens	17%	19%	12%	18%	14%	16%	15%	20%	18%	16%	17%	23%	16%	12%
weet ik niet / niet van toepassing	47%	47%	49%	47%	46%	49%	54%	40%	48%	40%	56%	48%	42%	42%
[V7_9] Boa's en politieagenten in mijn buurt treden vaak niet op als ze een overtreding van de coronagedragsregels zien. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	12%	14%	10%	10%	10%	15%	8%	14%	9%	9%	14%	11%	13%	10%
deels eens, deels oneens	14%	15%	12%	12%	14%	15%	13%	17%	11%	13%	14%	14%	13%	14%
(helemaal/grotendeels) oneens	10%	10%	10%	11%	12%	9%	9%	11%	14%	10%	6%	10%	12%	10%
weet ik niet / niet van toepassing	64%	62%	68%	67%	65%	61%	70%	59%	66%	69%	66%	64%	62%	65%
[V8] Bent uzelf door een politieagent en/of boa wel eens vermanend toegesproken, officieel gewaarschuwd of bekeurd, vanwege het overtreden van een coronagedragsregel? (n=1.637)														
Ja, in de periode maart tot en met november 2020	1%	1%	1%	0%	1%	1%	3%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
Ja, na 1 december 2020	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Nee	99%	98%	98%	99%	99%	98%	97%	99%	99%	100%	99%	98%	99%	99%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V9] Is iemand anders in uw huishouden door een politieagent en/of boa wel eens vermanend toegesproken, officieel gewaarschuwd of bekeurd, vanwege het overtreden van een coronagedragsregel? (n=1.637)														
Ja, in de periode maart tot en met november 2020	2%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	4%	1%	3%	0%
Ja, na 1 december 2020	1%	1%	0%	1%	1%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%
Nee	98%	98%	99%	98%	98%	98%	97%	98%	98%	99%	96%	99%	97%	99%
[V10] Heeft u wel eens gezien dat mensen door een politieagent en/of boa vermanend zijn toegesproken, officieel gewaarschuwd of bekeurd, vanwege het overtreden van een coronagedragsregel? (n=1.637)														
Ja, in de periode maart tot en met november 2020	13%	16%	10%	13%	10%	17%	15%	11%	11%	6%	20%	15%	12%	11%
Ja, na 1 december 2020	10%	13%	9%	9%	8%	12%	10%	12%	8%	10%	15%	13%	9%	9%
Nee	80%	75%	85%	82%	86%	77%	78%	81%	83%	86%	72%	78%	82%	82%
[V11] Iemand anders in uw omgeving vermanend zijn toegesproken, officieel gewaarschuwd of bekeurd, vanwege het overtreden van een coronagedragsregel? (n=1.637)														
Ja, in de periode maart tot en met november 2020	13%	13%	12%	14%	14%	15%	15%	13%	10%	11%	33%	14%	13%	8%
Ja, na 1 december 2020	9%	9%	7%	9%	10%	9%	9%	8%	9%	9%	22%	9%	8%	7%
Nee	82%	81%	84%	83%	81%	80%	80%	82%	84%	83%	55%	81%	83%	87%
[V12] In welke rol bent uzelf door een politieagent en/of boa wel eens vermanend toegesproken, officieel gewaarschuwd of bekeurd, vanwege het overtreden van een coronagedragsregel? (n=14)														
Als burger / inwoner	75%	72%	100%	100%	50%	100%	50%	0%	100%	0%	100%	81%	100%	37%
Als ondernemer / bedrijfseigenaar	7%	0%	0%	0%	50%	0%	15%	0%	0%	0%	0%	19%	0%	0%
Als werknemer	17%	27%	0%	0%	0%	47%	0%	0%	0%	0%	0%	42%	0%	0%
Als vertegenwoordiger van een vereniging, instelling etc.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Anders, namelijk	17%	28%	0%	0%	0%	0%	35%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	63%
[V13] U heeft in de vorige vragen over naleving van de coronagedragsregels in de maanden maart t/m november 2020 aangegeven welke situatie(s) u heeft meegemaakt. Welke situatie deed zich als laatste voor? (n=361)														
Dat er wel eens handhavend is opgetreden tegen uzelf	3%	2%	3%	2%	3%	2%	8%	0%	2%	0%	5%	2%	2%	
Dat er wel eens handhavend is opgetreden tegen iemand in uw huishouden	4%	5%	2%	0%	4%	3%	4%	6%	3%	3%	1%	2%	9%	0%
Dat u wel eens heeft gezien dat er handhavend werd opgetreden tegen mensen	45%	50%	42%	43%	37%	47%	41%	42%	52%	35%	30%	48%	39%	63%
Dat u wel eens verhalen over handhavend optreden heeft gehoord van iemand anders in uw omgeving	48%	42%	53%	55%	56%	47%	48%	51%	43%	62%	69%	45%	50%	35%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V14] U heeft aangegeven welke situatie(s) u heeft meegemaakt. Welke situatie deed zich als laatste voor? (n=361)														
1,5 meter afstand houden	41%	37%	50%	39%	50%	38%	40%	49%	41%	45%	57%	40%	34%	44%
Groepsvorming (maximaal aantal personen bij elkaar op straat)	58%	60%	59%	58%	52%	55%	63%	60%	64%	42%	67%	51%	61%	55%
Het dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer (vanaf 1-6-2020)	18%	16%	31%	15%	22%	23%	22%	12%	13%	15%	32%	22%	11%	16%
Maximaal aantal personen in een gebouw of andersoortige samenkomst	11%	7%	11%	12%	18%	10%	10%	7%	12%	21%	16%	9%	11%	8%
Ongeoorloofd open zijn van een gebouw of overtreding openingstijden	3%	2%	5%	4%	7%	4%	3%	3%	4%	3%	7%	3%	2%	3%
Andere coronagedragsregel(s), namelijk	7%	11%	2%	4%	2%	3%	6%	13%	9%	10%	3%	6%	7%	11%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd opgetreden?	2%	3%	1%	1%	2%	4%	0%	4%	2%	0%	0%	3%	5%	1%
Dat weet ik niet	3%	4%	4%	3%	3%	5%	0%	3%	0%	9%	3%	4%	4%	2%
[V15] Welke wijze(n) van handhaven is in die situatie toegepast? (n=340)														
Bekeuren	18%	19%	20%	14%	21%	16%	23%	26%	13%	16%	21%	20%	19%	13%
Officieel waarschuwen (naam genoteerd)	16%	15%	18%	15%	19%	12%	10%	26%	13%	32%	21%	17%	14%	13%
Vermanend toespreken (naam niet genoteerd)	60%	60%	66%	66%	50%	68%	46%	49%	67%	57%	57%	63%	56%	63%
Andere manier van handhaven, namelijk	6%	7%	1%	4%	6%	3%	12%	10%	6%	0%	0%	4%	9%	7%
Niet van toepassing, niet op gehandhaafd	2%	1%	0%	4%	0%	0%	1%	5%	2%	0%	0%	1%	1%	3%
Dat weet ik niet	10%	8%	11%	12%	15%	12%	13%	9%	10%	1%	10%	14%	10%	7%
[V16] Was u het er in die situatie mee eens dat er een bekeuring is gegeven voor overtreding van de coronagedragsregel? (n=62)														
Ja, want	50%	38%	86%	45%	66%	43%	36%	62%	72%	44%	39%	39%	66%	50%
Nee, want	22%	27%	7%	33%	12%	15%	49%	12%	6%	41%	8%	29%	17%	34%
Weet ik niet / geen mening	28%	36%	7%	23%	22%	42%	15%	26%	22%	15%	53%	32%	16%	16%
[V17] Was u het er in die situatie mee eens dat er een officiële waarschuwing is gegeven voor overtreding van de coronagedragsregel? (n=54)														
Ja, want	71%	73%	79%	57%	73%	54%	62%	70%	92%	86%	38%	67%	85%	90%
Nee, want	6%	0%	14%	23%	0%	14%	0%	5%	0%	1%	13%	10%	0%	1%
Weet niet / geen mening	24%	27%	7%	20%	27%	32%	38%	25%	8%	13%	49%	24%	15%	9%
[V18] Was u het er in die situatie mee eens dat u/de overtreder vermanend is toegesproken voor overtreding van de coronagedragsregel? (n=203)														
Ja, want	69%	68%	83%	68%	66%	64%	69%	77%	78%	60%	50%	60%	77%	84%
Nee, want	12%	14%	6%	13%	6%	17%	9%	0%	10%	16%	27%	13%	9%	4%
Weet niet / geen mening	19%	17%	11%	19%	28%	19%	22%	23%	11%	24%	22%	27%	14%	11%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V19] Door wie werd er handhavend tegenover u of iemand anders uit uw huishouden opgetreden? (n=335)														
Politieagent	27%	27%	46%	21%	26%	24%	26%	39%	24%	29%	26%	24%	28%	31%
Boa	31%	36%	16%	33%	21%	35%	29%	24%	30%	26%	21%	33%	34%	28%
Dat kan ik me niet herinneren / dat weet ik niet	26%	23%	26%	24%	35%	27%	23%	24%	29%	19%	40%	33%	16%	21%
Anders, namelijk	16%	14%	12%	22%	19%	13%	21%	13%	17%	26%	12%	10%	21%	19%
[V20_1] Ik/de overtreder werd op een correcte manier aangesproken door de handhaver. (n=335)														
(helemaal/grotendeels) eens	54%	54%	49%	50%	61%	50%	59%	55%	57%	56%	27%	54%	63%	60%
deels eens, deels oneens	3%	2%	5%	5%	3%	0%	5%	8%	2%	3%	5%	4%	2%	1%
(helemaal/grotendeels) oneens	6%	8%	6%	7%	1%	9%	7%	8%	3%	0%	10%	6%	4%	7%
weet ik niet / niet van toepassing	36%	36%	40%	39%	34%	42%	28%	28%	38%	40%	58%	36%	30%	32%
[V20_2] De handhaver kon goed uitleggen waarom hij tegen mij/de overtreder optrad. (n=335)														
(helemaal/grotendeels) eens	52%	53%	46%	55%	50%	49%	53%	57%	52%	59%	23%	54%	58%	61%
deels eens, deels oneens	5%	9%	0%	1%	4%	4%	11%	9%	1%	4%	6%	6%	7%	3%
(helemaal/grotendeels) oneens	7%	7%	7%	8%	4%	9%	5%	10%	3%	0%	13%	5%	7%	4%
weet ik niet / niet van toepassing	36%	31%	46%	36%	41%	39%	31%	25%	43%	37%	58%	35%	29%	31%
[V20_3] De handhaver luisterde naar mijn kant van het verhaal/naar de kant van het verhaal van de overtreder. (n=335)														
(helemaal/grotendeels) eens	32%	31%	33%	41%	26%	35%	22%	39%	28%	37%	13%	33%	38%	34%
deels eens, deels oneens	9%	9%	9%	6%	11%	3%	22%	9%	8%	14%	5%	12%	9%	8%
(helemaal/grotendeels) oneens	11%	12%	8%	13%	7%	10%	14%	15%	10%	0%	12%	10%	13%	9%
weet ik niet / niet van toepassing	48%	47%	50%	41%	56%	52%	43%	37%	54%	49%	70%	45%	40%	49%
[V20_4] De handhaver toonde begrip voor mijn situatie/de situatie van de overtreder. (n=335)														
(helemaal/grotendeels) eens	30%	30%	31%	38%	24%	31%	21%	35%	31%	37%	6%	33%	38%	33%
deels eens, deels oneens	13%	12%	8%	8%	22%	8%	13%	23%	10%	25%	6%	14%	14%	15%
(helemaal/grotendeels) oneens	13%	15%	13%	17%	4%	12%	23%	12%	10%	4%	15%	12%	15%	8%
weet ik niet / niet van toepassing	44%	43%	48%	37%	50%	49%	43%	30%	49%	35%	73%	41%	33%	44%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V20_5] De handhaver handelde rechtvaardig. (n=335)														
(helemaal/grotendeels) eens	56%	49%	65%	69%	58%	51%	52%	59%	66%	59%	34%	57%	63%	61%
deels eens, deels oneens	8%	10%	2%	8%	7%	8%	10%	13%	5%	7%	3%	11%	7%	10%
(helemaal/grotendeels) oneens	7%	10%	5%	7%	0%	8%	11%	11%	2%	0%	9%	4%	10%	7%
weet ik niet / niet van toepassing	28%	30%	28%	16%	35%	33%	27%	17%	27%	35%	54%	28%	20%	23%
[V20_6] De wijze van handhaven (gedogen, vermanend toespreken, formeel waarschuwen of bekeuren) paste bij de overtreding. (n=335)														
(helemaal/grotendeels) eens	59%	56%	63%	64%	60%	55%	60%	58%	66%	57%	38%	55%	66%	67%
deels eens, deels oneens	3%	5%	0%	1%	4%	5%	1%	8%	0%	0%	7%	7%	1%	1%
(helemaal/grotendeels) oneens	13%	15%	8%	18%	6%	12%	18%	20%	10%	7%	10%	16%	15%	9%
weet ik niet / niet van toepassing	25%	25%	29%	17%	29%	28%	21%	14%	24%	37%	44%	23%	18%	24%
[V22_1] De coronaregels moeten strenger worden gehandhaafd. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	62%	62%	58%	60%	65%	59%	57%	63%	67%	66%	55%	60%	58%	71%
deels eens, deels oneens	21%	20%	21%	23%	22%	21%	21%	20%	20%	24%	24%	19%	25%	18%
(helemaal/grotendeels) oneens	13%	15%	16%	11%	11%	16%	19%	14%	10%	5%	18%	19%	13%	7%
weet ik niet / niet van toepassing	4%	3%	4%	5%	3%	4%	3%	3%	3%	4%	4%	2%	5%	4%
[V22_2] Er moet minder worden gewaarschuwd en meer worden bekeurd. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	55%	54%	50%	52%	61%	49%	53%	58%	59%	61%	46%	52%	52%	64%
deels eens, deels oneens	19%	19%	22%	20%	17%	21%	14%	18%	19%	22%	22%	17%	20%	20%
(helemaal/grotendeels) oneens	21%	22%	23%	20%	17%	24%	27%	18%	18%	10%	27%	28%	21%	12%
weet ik niet / niet van toepassing	5%	5%	4%	8%	5%	6%	5%	5%	4%	7%	6%	4%	7%	5%
[V22_3] Boa's en agenten moeten minder aandacht besteden aan het handhaven van de coronagedragsregels en meer aan het aanpakken van echte problemen. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	14%	13%	16%	14%	14%	14%	18%	14%	11%	15%	10%	17%	14%	12%
deels eens, deels oneens	33%	34%	29%	30%	34%	31%	30%	35%	33%	37%	29%	33%	31%	35%
(helemaal/grotendeels) oneens	46%	46%	43%	47%	46%	45%	46%	47%	49%	38%	50%	44%	45%	48%
weet ik niet / niet van toepassing	7%	7%	12%	8%	5%	9%	6%	4%	7%	10%	11%	6%	10%	5%

	Totaal	Landsdeel ³⁸				Mate van verstedelijking ³⁹					Leeftijd			
		West	Noord	Oost	Zuid	Grote stad	Middel-grote stad	Kleine stad	Kleine kern	Buiten-gebied	18-27 jaar	28-45 jaar	46-64 jaar	65+
[V22_4] De wijze van handhaven (bekeuren of waarschuwen) moet consequenter worden toegepast door boa's en politieagenten. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	57%	55%	53%	55%	62%	54%	52%	61%	60%	57%	57%	56%	52%	63%
deels eens, deels oneens	19%	18%	18%	19%	19%	20%	16%	19%	17%	20%	18%	20%	20%	16%
(helemaal/grotendeels) oneens	8%	7%	8%	8%	9%	6%	13%	7%	9%	6%	9%	10%	6%	7%
weet ik niet / niet van toepassing	17%	19%	21%	18%	11%	21%	19%	13%	14%	18%	15%	15%	22%	14%
[V23_1] Vanwege de avondklok blijf ik s avonds thuis. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	89%	90%	86%	90%	86%	87%	90%	88%	91%	88%	90%	86%	88%	92%
deels eens, deels oneens	4%	4%	6%	4%	3%	7%	3%	1%	2%	3%	3%	7%	3%	2%
(helemaal/grotendeels) oneens	6%	5%	6%	4%	9%	5%	6%	9%	5%	6%	7%	7%	8%	3%
weet ik niet / niet van toepassing	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	2%	1%	3%	0%	1%	1%	3%
[V23_2] De overheid heeft voldoende nagedacht over hoe de avondklok moet worden gehandhaafd door politieagenten en boa's. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	46%	46%	47%	43%	48%	44%	39%	47%	51%	51%	39%	40%	44%	57%
deels eens, deels oneens	18%	18%	20%	17%	17%	16%	19%	22%	17%	16%	26%	15%	16%	20%
(helemaal/grotendeels) oneens	18%	17%	17%	19%	19%	19%	20%	18%	16%	16%	14%	22%	21%	12%
weet ik niet / niet van toepassing	18%	18%	16%	20%	16%	20%	21%	13%	16%	17%	21%	23%	19%	11%
[V23_3] Ik verwacht niet dat er een hoge pakkans is wanneer ik de avondklok overtreed. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	39%	40%	39%	43%	33%	33%	39%	40%	42%	47%	34%	41%	40%	36%
deels eens, deels oneens	15%	15%	17%	12%	17%	14%	14%	14%	18%	18%	10%	13%	17%	16%
(helemaal/grotendeels) oneens	26%	26%	22%	22%	32%	36%	25%	25%	18%	16%	48%	29%	23%	22%
weet ik niet / niet van toepassing	20%	19%	22%	23%	18%	17%	22%	20%	22%	20%	8%	17%	20%	26%
[V23_4] Vanwege het risico op een boete, ga ik me aan de avondklok houden. (n=1.637)														
(helemaal/grotendeels) eens	39%	39%	43%	36%	38%	40%	41%	36%	40%	32%	61%	43%	30%	38%
deels eens, deels oneens	11%	10%	13%	12%	12%	14%	11%	9%	10%	7%	15%	14%	11%	8%
(helemaal/grotendeels) oneens	47%	48%	40%	48%	47%	44%	42%	51%	46%	56%	23%	42%	57%	46%
weet ik niet / niet van toepassing	3%	3%	5%	4%	3%	2%	6%	4%	3%	4%	1%	1%	2%	8%

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