



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bestrijding van het coronavirus in de eerste fase van de crisisbestrijding: over de rol van het Veiligheidsberaad als overleggend en beslissend orgaan

Becker, R.G.; Geertjes, G.J.A.

Citation

Becker, R. G., & Geertjes, G. J. A. (2021). De bestrijding van het coronavirus in de eerste fase van de crisisbestrijding: over de rol van het Veiligheidsberaad als overleggend en beslissend orgaan.

Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken, 37(2), 43-58.
doi:10.5553/RM/0920055X2021037002004

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4038470>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De bestrijding van het coronavirus in de eerste fase van de crisisbestrijding

Over de rol van het Veiligheidsberaad als overleggend en beslissend orgaan*

R.G. Becker & G.J.A. Geertjes

1. Inleiding¹

De uitbraak van het coronavirus heeft vanaf maart 2020 voor een ongekend ingrijpende toename van de overheidsbemoeienis met het dagelijks leven van iedere burger in Nederland gezorgd. Ter bestrijding van het virus heeft de overheid ongekend vergaande maatregelen genomen: evenementen werden verboden, scholen, kappers en de horeca moesten dicht en voor alle activiteiten die nog wel doorgang konden vinden, ging de anderhalvemeterregel gelden. Deze maatregelen waren tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm covid-19) op 1 december 2020 vastgelegd in noodverordeningen van 25 veiligheidsregio's. Gedurende de afgelopen maanden hebben verschillende auteurs al aandacht gevraagd voor deze juridische constructie, waarbij – terecht – de vraag werd gesteld of deze maatregelen wel berustten op een voldoende specifieke formeel-wettelijke basis.²

Deze bijdrage gaat echter over een ander element van de coronabestrijding in de periode tot 1 december 2020, dat eveneens ongekend is geweest: het optreden van de veiligheidsregio als juridische motor van de coronabestrijding. Waar andere eenheidsstaten in West-Europa, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus vrijwel direct bij nationale noodwet hebben geregeld,³ koos Nederland voor een andere route. In plaats van het uitroepen van de nationale noodtoestand riep Bruno Bruins, de toenmalige Minister voor Medische Zorg en Sport (MZS), de hulp in van de veiligheidsregio's. Eerst betitelde Bruins COVID-19 als een infectieziekte type A,⁴ waarna hij op grond van artikel 7, eerste lid, jo. artikel 6, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid (Wpg)

* De redactie heeft dit artikel blind beoordeeld.

1 Deze bijdrage vormt een nadere uitwerking van R.G. Becker, L.F.D. Honée, G. Boogaard & G.J.A. Geertjes, 'Mate van juridische differentiatie door veiligheidsregio's', beschikbaar via coronapapers.nl. Deze bijdrage is, net als de in deze noot aangehaalde paper, geschreven in het kader van het multidisciplinaire onderzoeksproject 'Corona als stresstest voor het binnenlands bestuur'. Het onderzoeksteam bestaat naast onszelf uit prof. dr. C.F. van den Berg, S. Dreef MSc LLM (beiden Rijksuniversiteit Groningen, campus Fryslân) en prof. mr. G. Boogaard (Universiteit Leiden). Wij danken Louis Honée voor de onderzoeksassistentie ten behoeve van dit artikel.

2 Zie o.a. de bijdragen van Cammelbeeck en De Jong in dit themanummer.

3 Zie daarover de bijdrage van Van Oort in dit themanummer.

4 Regeling van de Minister voor Medische Zorg van 28 januari 2020, kenmerk 1643096-201442-PG, ex artikel 20 van de Wet publieke gezondheid (Regeling 2019-nCoV).

de 25 veiligheidsregiovoorzitters opdracht kon geven de bestrijding van dat virus ter hand te nemen. Daarmee was de weg vrij voor alle veiligheidsregiovoorzitters om tegelijkertijd op 12 maart 2020 GRIP-4⁵ uit te roepen, waarmee zij tot uitdrukking brachten dat sprake is van een ramp of crisis die het niveau van de grenzen van de gemeente overstijgt. Daarmee gingen de noodbevoegdheden van de burgemeesters in de zin van artikel 176 van de Gemeentewet (Gemw) op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) over op de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's in Nederland, die allen burgemeester zijn van een grote gemeente in hun regio.

Deze 25 veiligheidsregiovoorzitters waren verplicht de bevelen (bindende aanwijzingen) van de Minister voor MZS en vanaf 20 maart 2020 die van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Hugo de Jonge op te volgen (art. 7 Wpg jo. art. 37 Wvr). Het Veiligheidsberaad (het gezelschap van de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's) heeft op meer dan tien verschillende momenten, meestal na de uitvaardiging van een nieuwe bindende aanwijzing, een model-noodverordening vastgesteld. Elk van de voorzitters van de veiligheidsregio's vaardigde op basis van de model-noodverordening een eigen noodverordening uit die gold in het gehele gebied van zijn veiligheidsregio. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de betreffende noodverordening lag vervolgens bij deze voorzitters en de burgemeesters in hun regio gezamenlijk. Voor zover de veiligheidsregiovoorzitters binnen hun bevoegdheden op grond van de Wvr enerzijds en de bindende aanwijzingen van de minister anderzijds bleven, hadden zij ruimte om hun eigen beleidskeuzes en afwegingen op het terrein van de handhaving van de coronamaatregelen te maken. Tegen die achtergrond kan het optreden van de veiligheidsregio's, zoals Esser en Boogaard in mei 2020 concludeerden in het *Nederlands Juristenblad* over de eerste maanden van de regionale corona-aanpak, het beste worden beschouwd als een combinatie van verlengd lokaal bestuur en een gedeconcentreerde bevelstructuur.⁶

Deze bijdrage vormt een terugblik op de lokale aanpak van de coronacrisis door de veiligheidsregio's in de periode tussen 12 maart en 1 december 2020 en is daarmee in zekere zin een vervolg op de eerdergenoemde bijdrage van Esser en Boogaard. Wij laten hierin zien dat van de door hen geconstateerde 'grote differentiatie tussen verschillende veiligheidsregio's' in de eerste drie maanden van de lokale corona-aanpak nog maar weinig overbleef in de daaropvolgende periode. In plaats daarvan heeft de lokale corona-aanpak zich vooral gekenmerkt door een grote mate van uniformiteit van maatregelen tussen de verschillende regio's. Daarbij heeft het Veiligheidsberaad een cruciale rol gespeeld: dit overlegorgaan van de verzamelde

5 De afkorting GRIP staat voor Gecoördineerde Incidentbestrijdingsprocedure. GRIP-4 is het een na hoogste afstemmingsniveau van deze procedure op lokaal niveau. In dit kader worden ook nog GRIP-5 (gereserveerd voor een (dreigend) incident waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn en één van die regio's wordt aangewezen om een coördinerende rol op zich te nemen) en GRIP-Rijk (gereserveerd voor een crisis waarbij de nationale veiligheid in het geding is en er behoefte is aan sturing door het Rijk) onderscheiden.

6 J.E. Esser & G. Boogaard, '25 kapiteins, 1 vloot. Differentiatie, deconcentratie en decentralisatie in de Covid-19-noodverordeningen', *NJB* 2020/23, p. 1644-1651, ook voor het citaat in de volgende alinea (op p. 1651).

25 veiligheidsregiovoorzitters koos vanaf het begin van de coronacrisis voor een uniforme aanpak van het virus. Deze institutionele constructie heeft alle veiligheidsregiovoorzitters ertoe aangezet gezamenlijk op te treden bij het vormgeven van hun corona-aanpak, ook voor zover het voorzitters betrof van een regio met relatief weinig coronabesmettingen. Wel namen veiligheidsregiovoorzitters soms de ruimte om bij de toepassing en handhaving van coronamaatregelen hun eigen regionale accenten te leggen. Ook daarbij was overigens een zekere mate van eensgezindheid te zien, aangezien verschillende clusters van veiligheidsregio's, zoals de gezamenlijke veiligheidsregio's van de provincies Drenthe, Friesland en Groningen respectievelijk de drie veiligheidsregio's in de provincie Noord-Brabant, daarbij gezamenlijk optrokken.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Na een korte bespreking van de aanpak van het onderzoek (par. 2) komt aan de orde hoe het Veiligheidsberaad invloed heeft uitgeoefend op de corona-aanpak door de tekst van model-noodverordeningen vast te stellen (par. 3). Vervolgens kijken we hoe de veiligheidsregiovoorzitters deze model-noodverordeningen in lokale verordeningen hebben omgezet, waarbij opvalt dat voorzitters slechts in een beperkt aantal gevallen van de tekst daarvan hebben afgeweken (par. 4). Vervolgens bespreken wij de mate waarin veiligheidsregiovoorzitters hun eigen accenten in de corona-aanpak hebben kunnen leggen op het terrein van de toepassing en handhaving van de coronamaatregelen (par. 5). Wij sluiten af met een korte conclusie (par. 6).

2. Methodologische verantwoording

Deze bijdrage maakt deel uit van het multidisciplinaire onderzoeksproject 'Corona als stresstest voor het binnenlands bestuur', dat door een onderzoeksteam van juristen van de Universiteit Leiden en bestuurskundigen van de Rijksuniversiteit Groningen wordt uitgevoerd.⁷ De onderzoeksactiviteiten bestaan uit een vergelijking van alle door de veiligheidsregiovoorzitters uitgevaardigde noodverordeningen met de landelijke model-noodverordeningen, een media-analyse van de corona-aanpak in elke veiligheidsregio en, mede naar aanleiding van de daaruit voortkomende bevindingen, achtergrondgesprekken met een groot aantal veiligheidsregiovoorzitters.⁸

De juridische analyse in deze bijdrage is gebaseerd op alle versies van de Noodverordening COVID-19 (hierna: Noodverordening) die het Veiligheidsberaad namens de 25 veiligheidsregiovoorzitters in de periode tussen 12 maart en 1 december 2020 heeft uitgevaardigd. Waar mogelijk hebben wij geprobeerd na te gaan in

7 Zie ook de nadere toelichting over het onderzoeksproject en de samenstelling van het onderzoeksteam in voetnoot 1.

8 Het onderzoeksteam heeft tot dusver gesprekken gevoerd met de (plaatsvervangend) voorzitters van de Veiligheidsregio's Brabant-Noord, Drenthe, Fryslân, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Gooi en Vechtstreek, Groningen, Hollands Midden, Kennemerland, Limburg-Noord, Noord-Holland-Noord, Noord- en Oost-Gelderland, Rotterdam Rijnmond, Twente, Utrecht, Zaanstreek-Waterland, Zeeland, Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg. Het onderzoeksteam is hen zeer erkentelijk voor hun medewerking aan dit onderzoek.

hoeverre de juridische vormgeving van de corona-aanpak in de verschillende veiligheidsregio's daadwerkelijk heeft geresulteerd in feitelijke differentiatie. Voor zover wij daarbij tot specifieke veiligheidsregiovoorzitters herleidbare uitspraken weer-geven, baseren wij ons op openbaar toegankelijke bronnen. Het perspectief van deze bijdrage ligt primair bij de individuele veiligheidsregio's en het Veiligheidsbe- raad. Daarbij verdient opmerking dat de hier genoemde voorbeelden geenszins uit-puttend zijn bedoeld, maar vooral een idee beogen te geven van de dynamiek van de lokale coronabestrijding in de door ons onderzochte periode.

Ten slotte bestrijkt het onderzoeksproject ook nog andere deelonderwerpen om-trent de coronabestrijding door de veiligheidsregio's, zoals de dynamiek *binnen* in-dividuele veiligheidsregio's. Omwille van de ruimte hebben wij ervan afgezien ook deze onderwerpen in deze bijdrage te behandelen.

3. De invloed van de model-noodverordeningen van het Veiligheidsberaad op de lokale coronabestrijding

3.1 *Invloedsfactoren*

De uitgevaardigde aanwijzingen lieten, zeker in het begin, veel ruimte over voor een eigen inbreng van de betreffende veiligheidsregiovoorzitters in de eigen nood-verordeningen. Illustratief is de eerste aanwijzing van 13 maart 2020, waarin de toenmalige Minister voor MZS aan alle veiligheidsregio's opdracht gaf 'om alle eve-nementen met meer dan 100 personen (...) af te gelasten'.⁹ Deze aanwijzing, waar-van de gelding is verlengd tot (uiteindelijk) 1 juli 2020,¹⁰ strekte zich ook uit tot 'publieke locaties, zoals musea, concertzalen, theaters, sportclubs en sportwed-strijden'. De veiligheidsregio's moesten het met deze informatie in de aanwijzing doen. Verdere juridisch-technische aanwijzingen over hoe een dergelijk verbod er-uit moet zien, kregen zij niet. Dit betekent dat de veiligheidsregio's een 'vertaling' moesten maken van deze aanwijzing voordat hun voorzitters dit verbod daadwer-kelijk in een noodverordening konden opnemen. Vanaf het begin is deze vertaling niet door elk van de individuele voorzitters voor zichzelf gemaakt, maar heeft het Veiligheidsberaad algemene 'model-noodverordeningen' opgesteld die juridisch te gebruiken normen bevatten en daarmee als basis konden dienen voor de lokale

9 Brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport d.d. 13 maart 2020 (kenmerk: 1662578-203166-PG) aan de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's. Aanvankelijk had deze opdracht be-trekking op de periode van 13 t/m 31 maart 2020.

10 Namelijk bij brief van de Minister voor MZS d.d. 15 maart 2020 (kenmerk onbekend) en vervol-gens bij brieven van de Minister van VWS van respectievelijk 24 maart (kenmerk: 1666478-203555-PG) en 24 april 2020 (kenmerk: 1679465-204590-PG). Bij brief van 26 juni 2020 (ken-merk: 1712697-207530-PG) heeft de Minister van VWS aangekondigd per 1 juli 2020 het algemene verbod op vergunningplichtige evenementen in te trekken. Wel hield de Minister van VWS in de laatstgenoemde brief de 1,5-meterafstandsnorm in stand en konden samenkomsten alleen onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden. Bij brief van 14 oktober 2020 (kenmerk: 1762562-212713-PDC19) zou de Minister van VWS overigens opnieuw een evenementenverbod uitvaardigen, zij het met een iets andere formulering dan in de brief van 13 maart 2020. Bij brief van 30 november 2020 (kenmerk: 1790564-215027-PDC1) trok de Minister van VWS de opdracht tot het uitvaardigen van een evenementenverbod weer in per 1 december 2020 vanwege de inwer-kingtrekking van de Twm covid-19.

noodverordeningen waarin de voorschriften uiteindelijk zijn vastgelegd. Voor zover dat überhaupt mogelijk zou zijn, heeft het Veiligheidsberaad niet zozeer de maatregelen alleen maar ‘vertaald’ in een verordening, maar daarbij ook duidelijk zijn eigen stempel op de uiteindelijke maatregelen gedrukt.

Dit blijkt allereerst uit de definities in de versies van de model-noodverordeningen die voor de periode van 16 maart tot 1 juni 2020 zijn uitgevaardigd. Daarin heeft het Veiligheidsberaad duidelijke keuzes gemaakt, die gelet op de tekst van de aanwijzingen ook heel goed anders hadden kunnen uitvallen. Een eerste voorbeeld betreft het verbod op het openhouden van eet- en drinkgelegenheden, behalve voor zover uitsluitend sprake is van ‘verkoop, aflevering of verstrekking van eten of drinken voor gebruik anders dan ter plaatse’.¹¹ In het overzicht met definities uit de model-noodverordening blijkt dat ‘inrichtingen in bedrijven, instellingen en andere organisaties die niet voor het publiek toegankelijk zijn (bedrijfskantines en bedrijfscatering)’ van het bereik van het begrip ‘eet- en drinkgelegenheden’ zijn uitgezonderd.¹² Een tweede voorbeeld is het in de modelverordening vastgelegde evenementenverbod.¹³ Het Veiligheidsberaad heeft markten expliciet van het bereik van dit evenementenverbod uitgezonderd,¹⁴ maar betaaldvoetbalwedstrijden zonder publiek niet.¹⁵

In de tweede plaats heeft het Veiligheidsberaad eveneens veel invloed gekregen, doordat de minister in zijn aanwijzingen heel algemeen geformuleerde opdrachten gaf. Illustratief is de zesde aanwijzing van de Minister van VWS,¹⁶ waarin hij de voorzitters van de veiligheidsregio’s de opdracht gaf om vrijwel alle¹⁷ samenkom-

- 11 Dit verbod was te vinden in art. 2, tweede lid, onder a, Model-noodverordening van 16 maart 2020. Daarna was het verbod te vinden in art. 2.3, eerste lid, onder a, Model-noodverordening (versies van 26 maart en 24 april 2020).
- 12 Deze uitzondering was te vinden in de toelichting bij art. 2, tweede lid, Model-noodverordening (versie van 16 maart 2020) respectievelijk in art. 1.2 Model-noodverordening (versies van 26 maart en 24 april 2020). Opmerking verdient nog dat in de versie van 16 en 26 maart de woorden ‘instellingen en andere organisaties’ zijn weggelaten. Daarna werd de in de hoofdtekst vermelde formulering gebruikt.
- 13 Dit verbod was te vinden in de toelichting bij art. 2, eerste lid, Model-noodverordening (versie van 16 maart 2020) respectievelijk in art. 2.1, derde lid, Model-noodverordening (versies van 26 maart en 24 april 2020).
- 14 Meer precies zijn markten in de zin van art. 160, eerste lid, onder g, Gemw uitgezonderd van het bereik van evenementen. Zie art. 1.2 Model-noodverordening (versies van 26 maart en 24 april 2020). Wij komen nog terug op het beleid van de veiligheidsregio’s ten aanzien van de openstelling van markten in par. 4.
- 15 Deze uitzondering was te vinden in de toelichting bij art. 2, eerste lid, Model-noodverordening (versie van 16 maart 2020) respectievelijk in art. 1.2 Model-noodverordening (versies van 26 maart en 24 april 2020).
- 16 Brief van de Minister van VWS d.d. 24 maart 2020 (kenmerk: 1666478-203555-PG).
- 17 Het verbod omvatte, los van de vergunningplichtige en meldplichtige evenementen die de Minister voor MZS in zijn eerste aanwijzing al had verboden, ook alle overige samenkomsten, met uitzondering van (1) wettelijk verplichte samenkomsten (zoals vergaderingen van gemeenteraden en de Staten-Generaal), (2) samenkomsten die nodig zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, (3) bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn, (4) uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn, en (5) samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn.

sten te verbieden en die, voor zover zij niet werden verboden, alleen toe te staan voor zover de betrokkenen daarbij 1,5 meter afstand van elkaar zouden houden. In de omschrijving van dit verbod op samenkomsten bleef echter onvermeld *aan wie* de veiligheidsregio's dat verbod moesten richten. Het Veiligheidsberaad koos in zijn modelverordening voor het breed geformuleerde verbod om 'samenkomsten te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen'.¹⁸ Daarmee lieten de veiligheidsregio's het verbod gelden voor zowel de organisatoren van als de deelnemers aan de verboden samenkomsten.

Vergelijkbaar is de opdracht van de minister in de reeds genoemde zesde aanwijzing tot het beëindigen van openbaar vervoer, voor zover daarin de inachtneming van het houden van 1,5 meter afstand tussen alle personen die bij die voorzieningen aanwezig zijn onvoldoende wordt verwezenlijkt.¹⁹ Ook op dit punt laat de Minister van VWS in het midden voor wie het niet in acht nemen van het houden van 1,5 meter afstand consequenties zou moeten hebben, namelijk voor de reizigers dan wel voor het betrokken openbaarvervoerbedrijf. Het Veiligheidsberaad heeft naar aanleiding van deze aanwijzing in de modelverordening bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio pas na overleg met de vervoerder kan overgaan tot beëindiging van de voorziening van openbaar vervoer *en* indien de beëindiging van de openbaarvervoervoorziening 'het transport van personen die werkzaam zijn in vitale processen of transport dat anderszins noodzakelijk is voor de mobiliteit van Nederland niet onnodig belemmert'.²⁰

In deze juridische 'vertaling' zijn twee keuzes van het Veiligheidsberaad te herkennen. Ten eerste biedt de modelverordening alleen de mogelijkheid voor de beëindiging van een openbaarvervoervoorziening, voor zover dat de vitale processen of de mobiliteit van Nederland niet onnodig belemmert. Deze voorwaarde beperkt de mogelijkheden voor de veiligheidsregiovoorzitter tot sluiting van een openbaarvervoervoorziening aanzienlijk. Een verdere beperking van de autonomie van de veiligheidsregiovoorzitter vormt de tweede voorwaarde van de bepaling van de modelverordening, die inhoudt dat de voorzitter van de veiligheidsregio alleen kan kiezen voor het beëindigen van een openbaarvervoervoorziening na daarover overleg te hebben gevoerd met de betrokken vervoerder.

18 Art. 2, eerste lid, Model-noodverordening (versie van 16 maart 2020) respectievelijk art. 2.1, eerste lid, Model-noodverordening (versies van 26 maart, 24 april en 8 mei 2020). In de versies van de model-noodverordeningen die betrekking zouden gaan hebben op de periode tussen 1 juni en 1 juli respectievelijk tussen 14 oktober en 1 december 2020 zou het verbod slechts betrekking hebben op samenkomsten van dertig personen of meer exclusief personeel (zie art. 2.1, eerste lid, Model-noodverordening (versies van 28 mei, 15 juni, 14 oktober, 4 en 6 november 2020)). In de periode tussen 1 juli en 14 oktober 2020 gold een nog hogere drempel voor het aantal deelnemers om van een verboden samenkomst te kunnen spreken (zie art. 2.1, tweede en derde lid, Model-noodverordening (versies van 1 juli, 15 juli, 10 augustus, 20 september en 29 september 2020)).

19 Brief van de Minister van VWS d.d. 24 maart 2020 (kenmerk 1666478-203555-PG), onder nr. 5.

20 Art. 2.6 Model-noodverordening (versies van 26 maart, 24 april en 8 mei 2020) respectievelijk art. 2.6, tweede lid, Model-noodverordening (versies van 28 mei en 15 juni 2020) en art. 2.7, tweede lid, Model-noodverordening (versies van 1 juli, 15 juli, 7 augustus, 20 september, 29 september, 14 oktober, 4 en 6 november 2020).

In deze zesde aanwijzing is nog een ander, hiermee vergelijkbaar, voorbeeld te vinden: de minister droeg de veiligheidsregiovoorzitters daarin ook op tot het sluiten ‘van alle vormen van locaties, waaronder vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden en stranden’, indien op deze locaties niet of niet in voldoende mate 1,5 meter afstand wordt gehouden tussen de daar aanwezige personen of het gevaar dreigt dat deze norm tot het houden van afstand niet langer kan worden nageleefd.²¹ In de modelverordening van het Veiligheidsberaad heeft deze opdracht echter vorm gekregen in het veel algemener geformuleerde verbod ‘zich te bevinden in door de voorzitter [van de veiligheidsregio] aangewezen gebieden en locaties’.²² In deze beschrijving van het verbod is niet meer het voorbehoud uit de omschrijving opgenomen op basis waarvan een veiligheidsregiovoorzitter een dergelijk verbod kan uitvaardigen in geval van (een dreigende) onmogelijkheid om voldoende afstand te houden in dat gebied. Daarmee hebben de veiligheidsregiovoorzitters meer autonomie aan zichzelf toegekend dan de minister oorspronkelijk had beoogd.

In de derde plaats weken individuele veiligheidsregio's in hun model-noodverordeningen soms expliciet af van de aanwijzingen van de Minister van VWS. Het mooiste voorbeeld daarvan vormt een brief van veiligheidsregiovoorzitters Broertjes (Gooi en Vechtstreek) en Weerwind (Flevoland) van 21 mei 2020, waarin zij aankondigden een aanwijzing van de minister voortaan naast zich neer te leggen.²³ Blijkens de brief hebben de beide veiligheidsregiovoorzitters ‘in overleg met adviseurs en burgemeesters’ besloten dat ‘het niet langer als verboden is aangemerkt om toiletvoorzieningen open te houden bij recreatieparken, vakantieparken’ en daarmee vergelijkbare voorzieningen. Bij het nemen van deze beslissing speelde ook een rol dat ook andere veiligheidsregio's al op dit punt afweken.

Het kwam ook voor dat het Veiligheidsberaad in zijn model-noodverordeningen soms al afweek van de aanwijzingen van de minister, waarna de minister *zijn* aanwijzingen bijstelde in het licht van de bepalingen van de model-noodverordeningen en de daarop gebaseerde noodverordeningen van de veiligheidsregio's. Zo bepaalde het Veiligheidsberaad in zijn model-noodverordening van 26 maart 2020 al dat het verbod op toegang tot een door een zorginstelling beheerde zorgaccommodatie of een woonvorm in de ouderenzorg niet geldt (a) in geval van bezoek aan een naaste in de stervensfase of vergelijkbare omstandigheden, (b) voor structurele vrijwilligers, en (c) in geval van het gerechtelijk horen van een cliënt op grond van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte personen.²⁴ Hoewel de Minister van VWS in zijn vierde aanwijzing van 20 maart 2020 wel opdracht gaf tot het per direct sluiten van alle verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg, repte hij daarin niet over mogelijke uitzonderingen op dat ver-

21 Brief van de Minister van VWS d.d. 24 maart 2020 (kenmerk 1666478-203555-PG), onder nr. 6.

22 Art. 2.5, eerste lid, Model-noodverordening (versies 26 maart, 24 april, 8 mei, 28 mei, 15 juni, 1 juli, 15 juli, 7 augustus, 20 september, 29 september, 14 oktober, 4 en 6 november 2020).

23 Brief van Voorzitter Veiligheidsregio Flevoland Weerwind en Voorzitter Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek Broertjes d.d. 21 mei 2020 aan Minister van VWS (referentie VRGV-JH-021). De brief is te vinden op www.veiligheidsregioflevoland.nl (laatst geraadpleegd op 25 mei 2021).

24 Art. 2.9, eerste lid, Model-noodverordening (versie 26 maart 2020).

bod.²⁵ Pas in zijn achtste aanwijzing van 24 april 2020 bood hij de ruimte voor het bieden van de drie genoemde uitzonderingen,²⁶ terwijl die toen al ruim een maand in de noodverordeningen van de veiligheidsregio's waren opgenomen.²⁷

In de vierde plaats oefende het Veiligheidsberaad nog op andere wijzen invloed uit dan alleen door de aanwijzingen van de minister te 'vertalen' naar de model-noodverordening. Tot de inwerkingtreding van de Twm covid-19 overlegde het Veiligheidsberaad bijvoorbeeld elke maandag met de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) Ferdinand Grapperhaus over het te voeren beleid, waarbij het met name input omtrent de uitvoering en handhaving van de maatregelen leverde. Ook kende het Veiligheidsberaad vanaf 19 oktober 2020 een interpretatiecommissie, die voorstellen zou gaan doen naar aanleiding van eventuele onduidelijkheden die voortvloeien uit de formulering van ambivalente termen uit de model-noodverordeningen. Met de instelling van deze commissie beoogde het Veiligheidsberaad het ontstaan van onnodige verschillen rondom de interpretatie van de noodverordeningen tussen de verschillende regio's te voorkomen.

3.2 *Institutionele karakterisering van het Veiligheidsberaad*

De belangrijke positie van het Veiligheidsberaad is niet door de wetgever beoogd. Artikel 38 Wvr bepaalt slechts dat de Minister van JenV periodiek overleg met het beraad voert. Toch is de grote rol van het Veiligheidsberaad gelet op de decentrale aanpak van de crisis begrijpelijk. Een afstemmingsoverleg van veiligheidsregiovoorzitters voorkomt arbitraire verschillen tussen regio's en daarmee ook het gevaar dat burgemeesters zich gesteld zien voor de vraag waarom een bepaalde activiteit in hun regio *niet* en in een andere regio in het land *wel* is toegestaan.²⁸

Gezien zijn (niet als zodanig vastgelegde) functie als afstemmingsoverleg vertoont het Veiligheidsberaad een zekere gelijkenis met de ministerraad. Net als de vergaderingen van het Veiligheidsberaad zijn de vergaderingen van de ministerraad besloten. Voor de ministerraad brengt de beslotenheid van zijn vergaderingen mee dat dit orgaan naar buiten toe altijd als eenheid moet optreden (art. 45, derde lid, Gw jo. art. 12 Reglement van Orde voor de ministerraad). Als de leden van de ministerraad zich niet aan deze verplichting houden als het parlement hen op hun besluiten aanspreekt, dan staat vast dat zij de vereiste afstemming niet hebben

25 Brief van de Minister van VWS d.d. 20 maart 2020 (kenmerk: 1665126-203432-PG).

26 Brief van de Minister van VWS d.d. 24 april 2020 (kenmerk: 1679465-204590-PG), bijlage IV.

27 In zijn aanwijzing voor de periode vanaf 1 juli 2020 werd het regime voor bezoek aan verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg verder versoepeld. Zie de brief van de Minister van VWS d.d. 26 juni 2020 (kenmerk: 1712697-207530-PG). In zijn aanwijzing van 14 oktober 2020 zou de minister weer opdracht geven tot het instellen van een verbod op bezoek aan verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen, maar ditmaal zou het verbod alleen gelden voor zover het betrekking heeft op bezoek zonder toestemming van de beheerder. Daarbij gold als aanvullend uitgangspunt dat bezoek toegestaan zou moeten zijn 'voor zover het de beperking van de verspreiding van COVID-19 niet in de weg staat'. Voor het overige maakte de minister weer de drie eerdergenoemde uitzonderingen op het bezoekverbod, die ook al in de model-noodverordening van het Veiligheidsberaad van 26 maart 2020 waren opgenomen. Zie de brief van de Minister van VWS d.d. 14 oktober 2020 (kenmerk: 1762562-212713-PDC19).

28 Wij komen daarop nog terug in par. 4.

bereikt; als de eenheid in de ministerraad wegvalt, ontstaat verwarring bij het parlement over het voorgenomen regeringsbeleid.

Anders dan bij de ministerraad komt het homogeniteitsmechanisme in het Veiligheidsberaad niet voort uit een van tevoren vastgestelde *norm*, maar juist uit de gebleken, meer *feitelijke*, noodzaak tot bovenregionale afstemming om verwarring op nationaal niveau over het coronabeleid zo veel mogelijk te voorkomen. In het licht van het gebleken belang van afstemming tussen de veiligheidsregiovoorzitters heeft het Veiligheidsberaad echter wel een steeds sterkere institutionele functie gekregen bij de vaststelling van het coronabeleid.

Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling dat scherper wordt omljnd, bijvoorbeeld in de wet of in een reglement van orde, wat voor soort beslissingen de veiligheidsregiovoorzitters in het Veiligheidsberaad horen te maken en wat voor soort beslissingen de individuele veiligheidsregiovoorzitter zelf dient te nemen op basis van een eigen afweging. Op die manier wordt voorkomen dat het Veiligheidsberaad niet zijn karakter als overlegorgaan verliest en verandert in een orgaan dat zelf belangrijke besluiten neemt. Een veiligheidsregiovoorzitter kan zijn handelen ook los van artikel 40 Wvr immers eenvoudig verdedigen door te wijzen op het belang van een eensgezinde corona-aanpak en de in dat kader door het Veiligheidsberaad vastgestelde model-noodverordening. De betrokken gemeenteraad heeft vervolgens weinig mogelijkheden om zich tegen een dergelijk betoog te verweren, omdat hij niet kan achterhalen op welke wijze de model-noodverordening precies tot stand is gekomen. Dat geldt temeer, omdat de verantwoordingsplicht van de veiligheidsregiovoorzitters toch al beperkt is: op grond van artikel 40 Wvr hoeft een veiligheidsregiovoorzitter pas *na afloop van* de betreffende ramp of crisis²⁹ verslag van zijn handelen uit te brengen aan de betrokken gemeenteraden in de veiligheidsregio. Voor een toekomstige crisisaanpak verdient de vormgeving van de verhoudingen tussen het Veiligheidsberaad en de afzonderlijke veiligheidsregiovoorzitters respectievelijk de veiligheidsregiovoorzitters en de afzonderlijke gemeenteraden in de regio nadere doordenking.

4. Omzetten van de model-noodverordening: beperkte autonomie voor de voorzitter

De model-noodverordening is, zoals de naam reeds doet vermoeden, niet meer dan een model: bindend waren alleen de noodverordeningen die de voorzitters van de

29 In dit geval was daarvan formeel gezien pas sprake na een maand na de inwerkingtreding van de Twm covid-19, dus op 1 januari 2021 (zie ook art. VIIB van de wet). Vanaf dat moment kwam een einde aan de GRIP4-situatie die al op 12 maart 2020 was uitgeroepen. Dat betekent dat veiligheidsregiovoorzitters in dit geval ruim acht maanden hun noodbevoegdheden hebben kunnen uitoefenen ter bestrijding van het coronavirus zonder daarover verantwoording te hoeven afleggen. In de praktijk werd echter de soep niet zo heet gegeten als zij werd opgediend; toepassing van art. 40 Wvr heeft, voor zover wij dat kunnen overzien, slechts bij wijze van uitzondering op deze rigoureuze wijze plaatsgevonden. Vervolgens heeft de meeste veiligheidsregiovoorzitters hebben uit eigen beweging de gemeenteraden in hun regio de mogelijkheid geboden om zich tussentijds over hun aanpak te laten informeren. Wat daarbij opvalt, is dat gemeenteraadsleden – zeker in de beginperiode van de crisis – relatief weinig gebruik hebben gemaakt van die mogelijkheden.

25 veiligheidsregio's voor hun eigen regio uitvaardigden. De 25 voorzitters waren bij het uitvaardigen van hun eigen noodverordening slechts gebonden aan de aanwijzingen van de minister, niet aan de door het Veiligheidsberaad opgestelde model-noodverordening. Voorzitters hadden hier dus duidelijk de mogelijkheid om autonome beslissingen te nemen, bijvoorbeeld door strengere maatregelen te nemen dan in de model-noodverordeningen of een individuele afweging te maken ten aanzien van de interpretatie van ambivalente bepalingen in de model-noodverordening.

Waar voorzitters als collectief een duidelijke invloed op het te voeren beleid hebben uitgeoefend, zijn individuele voorzitters in dat opzicht beduidend bescheidener geweest. De voorzitters hebben bij het opstellen van hun noodverordening vrijwel steeds de opzet en de tekst van de model-noodverordening gevolgd en voor zover zij dat niet hebben gedaan, kozen zij meestal voor zeer beperkte afwijkingen op detailniveau. In de gevallen waarin van meer substantiële afwijkingen sprake is geweest, hebben die pas plaatsgevonden na afstemming met naburige regio's of in het Veiligheidsberaad. De grote eensgezindheid in de 25 veiligheidsregio's is geen kwestie van toeval, maar een bewuste keuze van alle voorzitters geweest. In een verklaring op de website van het Veiligheidsberaad van 17 maart 2020, dus vlak na de afkondiging door het kabinet van de 'intelligente' lockdown, stelde Hubert Bruls, de voorzitter van het Veiligheidsberaad:

'Veel veiligheidsregio's hadden de afgelopen dagen al een noodverordening vastgesteld. Die heb je nodig om snel te kunnen ingrijpen, indien nodig. (...) Nu hebben we als Veiligheidsberaad – als voorzitters van de veiligheidsregio's – gezegd: we maken allemaal dezelfde noodverordening, zodat er ook geen verschillen zijn en er geen juridische discussies tussen verschillende delen van het land ontstaan. We staan momenteel allemaal voor dezelfde opgave, dan moet je ook allemaal dezelfde verordening hebben.'³⁰

Het lijkt erop dat alle veiligheidsregiovoorzitters zich in grote lijnen³¹ aan deze door Bruls afgekondigde aanpak van het Veiligheidsberaad hebben gehouden. Gedurende de door ons onderzochte periode hebben alle voorzitters gezamenlijk enkele tientallen keren van de model-noodverordening afgeweken. Dit aantal afwijkingen lijkt hoog, maar is beperkt als wordt bedacht dat de 25 veiligheidsregiovoorzitters elk meer dan tien versies van hun noodverordening, met steeds tientallen artikelleden, hebben uitgevaardigd.

Daar komt nog bij dat veel verschillen niet zozeer het karakter lijken te hebben van een echte poging tot differentiatie, maar veeleer van redactionele aard zijn met het oog op het wegnemen van mogelijke onduidelijkheden in de model-noodverordening. Illustratief is de bevoegdheid die veertien veiligheidsregiovoorzitters volgen

30 Verklaring van Hubert Bruls, 17 maart 2020, www.veiligheidsberaad.nl/2020/03/17/landelijke-model-noodverordening-voor-de-veiligheidsregios/ (laatst geraadpleegd op 25 mei 2021).

31 Vooral in de eerste drie maanden van de corona-aanpak bestond er wel nog enige regionale differentiatie, met name ten aanzien van de toelaatbaarheid van markten en recreatie. Zie Esser & Boogaard 2020, p. 1644-1651.

hun noodverordening vanaf augustus 2020 hadden om categorieën van inrichtingen aan te wijzen waarin een verplichting tot het dragen van een mondkapje zou gaan gelden.³² Op het eerste gezicht lijkt de opname van deze bevoegdheid een aanzienlijke afwijking van zowel de model-noodverordening als de noodverordeningen van de andere elf veiligheidsregio's, waarin een dergelijke bevoegdheid niet te vinden was. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat op dit punt van echte differentiatie nauwelijks sprake is geweest. Uit de door ons gevoerde gesprekken met betrokkenen blijkt dat eigenlijk geen enkele voorzitter in de periode vanaf 1 september 2020 serieus van plan is geweest om daadwerkelijk een mondkapjesplicht in zijn of haar regio in te voeren, ook niet in de veiligheidsregio's waar de noodverordening dat mogelijk maakte. De veiligheidsregiovoorzitters die die mogelijkheid voor hun regio in de noodverordening hadden opgenomen, hadden dat naar eigen zeggen primair voor de zekerheid gedaan, dus vooral om daar niet op een later moment om verlegen te hoeven zitten. Naar ons weten heeft ook geen enkele veiligheidsregiovoorzitter buiten de regio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond³³ in de door ons onderzochte periode daadwerkelijk een categorie inrichting of gebied als 'mondkapjesplichtig' aangewezen. Wat dus op papier een goed voorbeeld van juridische differentiatie tussen veiligheidsregio's lijkt, blijkt in de praktische uitwerking eerder een voorbeeld van het tegendeel te zijn.

Op een klein aantal deelonderwerpen hebben de veiligheidsregiovoorzitters echter wel degelijk duidelijk eigen beleid gevoerd. Zo voeren de meeste regio's vooral gedurende de periode tussen 12 maart en 30 april 2020 een duidelijke eigen koers ten aanzien van de organisatie van markten.³⁴ Volgens de model-noodverordening waren markten weliswaar wel van het bereik van evenementen, maar niet van het bereik van samenkomsten uitgezonderd.³⁵ Strikt genomen konden alle markten vanaf 12 maart 2020 daarom vanwege hun karakter als verboden samenkomst in beginsel geen doorgang vinden. Afgezien van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijn-

32 Deze aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen in art. 2.5a van de in augustus 2020 (en in enkele gevallen ook in september 2020) geldende noodverordeningen van de Veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Brabant-Noord, Brabant-Zuidoost, Drenthe, Flevoland, Fryslân, Gooi en Vechtstreek, Kennemerland, Limburg-Noord, Midden- en West-Brabant, Rotterdam-Rijnmond, Zaanstreek-Waterland, Zeeland en Zuid-Holland Zuid. Overigens geldt deze aanwijzingsbevoegdheid buiten de sfeer van het openbaar vervoer, waarvoor volgens de noodverordeningen van alle veiligheidsregio's vanaf 1 juni 2020 een verplichting tot het dragen van een niet-medisch mondkapje gold. Zie art. 2.6, eerste lid, Noodverordeningen van alle veiligheidsregio's (versies van 28 mei en 15 juni 2020) respectievelijk art. 2.7, eerste lid, Noodverordeningen van alle veiligheidsregio's (alle versies na 1 juli 2020).

33 In de periode tussen 5 en 30 augustus 2020 heeft in een aantal drukke gebieden in de steden Amsterdam en Rotterdam bij wijze van 'pilot' een plicht tot het dragen van een mondkapje gegolden. De basis in de noodverordening voor deze plicht was art. 2.5a, eerste lid, Noodverordening Amsterdam-Amstelland (versie van 10 augustus 2020) respectievelijk art. 2.5a, eerste lid, Noodverordening Rotterdam-Rijnmond (versie van 4 augustus 2020).

34 Overigens ging daaraan in de periode tussen 12 en 27 maart 2020 een in de woorden van Esser en Boogaard 'chaotische periode' vooraf, waarin gemeenten (en dus niet de veiligheidsregio's) zelfstandig besloten tot het sluiten van markten. Pas vanaf 27 maart 2020 werd langzamerhand duidelijk dat een markt een verboden 'samenkomst' in de zin van de model-noodverordening was en daarmee onder het reguleringsbereik van de veiligheidsregio's viel. Zie Esser & Boogaard 2020, p. 1645.

35 Art. 1.2 Model-noodverordening (versie van 27 maart 2020).

mond, waar geen enkele markt doorgang kon vinden, bleven markten (in beperkte mate) toegestaan: sommige veiligheidsregio's stonden alleen kleine markten toe, al dan niet gecombineerd met een verbod op non-foodkramen, andere regio's kenden alleen een verbod op non-foodkramen of een voorrangregeling voor food, terwijl weer andere regio's alle kramen toestonden.³⁶

Hierbij valt op dat bepaalde regio's hun beleid bewust met elkaar afstemden om onnodige lokale verschillen zo veel mogelijk te voorkomen. Zo bevatten de noodverordeningen van de Veiligheidsregio's Drenthe, Fryslân en Groningen in april en mei 2020 gelijkluidende bepalingen over de toelaatbaarheid van markten in hun regio.³⁷ Een vergelijkbare gang van zaken is te zien rond de beslissingen in de veiligheidsregio's over het sluiten van sanitaire voorzieningen op recreatieverblijven en dergelijke. De model-noodverordening schreef deze sluiting pas op 8 mei 2020 voor, maar veel regio's gingen hier al eerder zelfstandig toe over. Dat deden ze regelmatig in 'clusters': zo hebben de drie veiligheidsregiovoorzitters in Noord-Brabant na onderlinge afstemming in een extra noodverordening van 1 of 2 april 2020 een verbod uitgevaardigd op het openhouden van recreatief nachtverblijf³⁸ in hun respectieve regio's.³⁹ De drie voorzitters van deze regio's kozen er daarmee bewust voor aan te sluiten bij de formulering van een gelijkluidende bepaling daarover, die op 27 maart 2020 in de noodverordening van de Veiligheidsregio Zeeland was opgenomen.⁴⁰

36 Zie voor een compleet overzicht Esser & Boogaard 2020, p. 1645-1646.

37 In deze drie veiligheidsregio's gold op basis van de noodverordeningen een regime waarbij het verbod op de organisatie, het (laten) houden of het laten plaatsvinden van markten in de zin van art. 160, eerste lid, onder g, Gemw niet van toepassing werd verklaard voor markten die aan een bepaald aantal voorwaarden voldeden. De belangrijkste van deze voorwaarden betroffen (1) dat de marktkramen zo veel mogelijk verspreid opgesteld werden met het oog op de spreiding van de drukte op de markt en het zo veel mogelijk bewaren van 1,5 meter afstand tussen de personen op de markt, en (2) voor zover het niet mogelijk was om aan voorwaarde 1 te voldoen werden alleen marktkramen met etenswaren toegestaan. Zie art. 2.3a Noodverordening van respectievelijk Drenthe (versies van 26 maart en 29 april 2020), Fryslân (versies van 2 en 29 april 2020) en Groningen (versies van 27 maart, 2 en 29 april 2020).

38 Voluit ging het om een verbod op het aanbieden van of het zich bevinden in recreatief nachtverblijf, met uitzondering van hotels, recreatief nachtverblijf in de vorm van vaste standplaatsen, tijdelijke bewoning anders dan ten behoeve van recreatief nachtverblijf, en voor zover het recreatief nachtverblijf betreft dat openstaat voor seizoensarbeiders en medisch personeel. Zie respectievelijk art. 2.5b Noodverordening Brabant-Noord (versie van 2 april 2020), art. 2.5b Noodverordening Brabant-Zuidoost (versie van 1 april 2020) en art. 2.5a Noodverordening Midden- en West-Brabant (versie van 1 april 2020). Naast deze maatregel gold een verbod op het openhouden van sanitaire voorzieningen in de vorm van gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen zowel op of bij recreatieparken, vakantieparken, kampeerterreinen en kleinschalige kampeerveldjes als bij de parken, natuurgebieden en stranden. Anders dan het verbod op recreatief nachtverblijf, had de minister in zijn zevende aanwijzing aan alle veiligheidsregiovoorzitters opdracht gegeven het verbod op sanitaire voorzieningen in te stellen. Zie brief van de Minister van VWS d.d. 3 april 2020 (kenmerk: 1671030-203951-PG).

39 Overigens betrof het hier zeker niet een zuiver 'Brabantse' maatregel. In deze periode hebben meer veiligheidsregio's maatregelen genomen met het oog op de indamming van toerisme. Zie het overzicht in Esser & Boogaard 2020, p. 1646.

40 Meer precies sloten de Brabantse veiligheidsregio's aan bij art. 2.5a Noodverordening Veiligheidsregio Zeeland (versie van 27 maart 2020).

5. Handhaving van de coronamaatregelen door de veiligheidsregiovoorzitters

Naast het opnemen van een van de model-noodverordening afwijkende bepaling in de eigen noodverordening is er ook nog een andere wijze waarop veiligheidsregio's tot differentiatie hebben kunnen overgaan, namelijk door andere afwegingen te maken op het terrein van de *handhaving* van de verordeningsbepalingen. Een van de weinige voorbeelden van differentiatie op handhavingsniveau⁴¹ vormde de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing op het maximum van de groeps-grootte per zelfstandige ruimte 'bij samenkomsten in gebouwen van groot belang voor de regio' vanaf 1 oktober 2020. Vanaf die datum zou de maximale groeps-grootte in zelfstandige ruimten in gebouwen vanwege het oplopende aantal besmettingen namelijk weer worden teruggebracht tot dertig personen.⁴² De tegelijkertijd door de Minister van VWS geboden ontheffingsmogelijkheid bood beperkte mogelijkheden om bepaalde (vooral culturele) instellingen te ontzien bij de handhaving van die regel.

Op het eerste gezicht lijkt de mogelijkheid aantrekkelijk, omdat zij ruimte bood voor het maken van eigen afwegingen door de diverse veiligheidsregiovoorzitters afhankelijk van de specifieke kenmerken en het besmettingsniveau per regio. De veiligheidsregiovoorzitters *maakten* ook eigen afwegingen toen zij gebruikmaakten van deze bevoegdheid: waar de ene voorzitter koos voor een spreidingsbeleid, waar elk deel van de eigen regio zijn eigen 'belangrijke gebouwen' mocht aanduiden, koos een andere voorzitter er juist voor om alleen locaties in zijn eigen stad als 'belangrijk' aan te duiden, omdat daar nu eenmaal de grootste publiekstrekkingen van de regio te vinden waren.⁴³ De voorzitters van de Veiligheidsregio's Zaanstreek-Waterland en Brabant-Noord besloten aanvankelijk als enigen om aan geen enkele instelling een dergelijke ontheffing voor hun gebouw te verlenen.⁴⁴

Toch bleek het enthousiasme voor deze mogelijkheid tot differentiatie aan de kant van zowel het kabinet als de veiligheidsregiovoorzitters al snel af te nemen. Zo merkte minister-president Mark Rutte op 14 oktober 2020 in een debat met de Tweede Kamer op dat onder deze ontheffingsmogelijkheid alleen 'grote concertzalen' hadden mogen vallen, maar dat het niet gelukt was 'om dat goed voor elkaar te krijgen', toen bleek dat ook 'het Triangelkje in Lochem (...) een uitzondering op de

41 Een van de weinige gevallen van differentiatie over de band van de handhaving had betrekking op de vraag of het organiseren van een erehaag als een samenkomst moest worden gezien. Op dit terrein maakten veiligheidsregiovoorzitters ook verschillende afwegingen. Zie Esser & Boogaard 2020, p. 1647.

42 Brief van de Minister van VWS d.d. 29 september 2020 (kenmerk: 1751808-210914-PDC19).

43 Overigens deed zich ook hier het eerder besproken fenomeen van 'clustering' voor, waarbij veiligheidsregiovoorzitters samen optrokken bij het nemen van beslissingen over het uitoefenen van deze ontheffingsbevoegdheid. Dat laatste deden bijv. de voorzitters van de drie noordelijke veiligheidsregio's: 'Groningen, Drenthe en Friesland laten samen snel weten of en waar meer dan dertig bezoekers zijn toegestaan', *Dagblad van het Noorden* 29 september 2020.

44 Zie verder het overzicht op www.podiuminfo.nl/news/48814/Enorme-regionale-verschillen-tussen-ontheffingen-veiligheidsregios-voor-podia-en-theaters/ (laatst geraadpleegd op 25 mei 2021).

regel van dertig [zou] worden’.⁴⁵ Tegelijkertijd kwamen ook de veiligheidsregio-voorzitters die een strenge lijn wilden hanteren door juist aan geen enkele instelling een ontheffing te verlenen voor lastige afwegingen te staan, als in een naburige regio een soepeler lijn wordt gehanteerd.

Illustratief is de situatie in de provincie Noord-Brabant, waar de voorzitter van Veiligheidsregio Brabant-Noord op maandag 5 oktober 2020 besloot aan geen enkele instelling een ontheffing van de dertigpersonennorm te verlenen, terwijl zijn collega in Midden- en West-Brabant wel aan enkele instellingen in zijn regio een ontheffing gaf. Zo ontstond de situatie waarin 013 en de theaters in Tilburg open mochten blijven, terwijl alle culturele instellingen in het 25 kilometer verderop gelegen Den Bosch hun deuren gesloten dienden te houden. Tegen die achtergrond is te begrijpen waarom Jack Mikkers, de burgemeester van Den Bosch en voorzitter van de Veiligheidsregio Brabant-Noord, op 6 oktober 2020 alweer terugkwam op zijn eerdere beslissing:

‘Om de pandemie te bestrijden is eenheid van beleid (tussen alle veiligheidsregio’s) cruciaal voor het maatschappelijk draagvlak. Mensen snappen niet dat wat hier niet kan, een paar kilometer verderop wel kan. Daarom verleen ik vanaf nu ontheffingen op de manier die landelijk, in de afgelopen week, de norm is geworden.’⁴⁶

Op dat moment liet Mikkers weten dat hij bij de uitoefening van deze ontheffingsbevoegdheid geen onderscheid zou maken tussen grote en kleine culturele instellingen, waarmee hij in feite een ruimhartiger beleid afkondigde dan dat van de andere Brabantse veiligheidsregio’s. Lang zou dit echter niet duren: in zijn aanwijzing van 14 oktober 2020 trok de minister de eerder aan de veiligheidsregiovoorzitters geboden ontheffingsmogelijkheid alweer in.⁴⁷ Daarmee kwam wegens gebrek aan succes definitief een einde aan een van de weinige mogelijkheden voor het voeren van een lokale corona-aanpak.

De veiligheidsregio’s hebben dus ook niet voor een gedifferentieerde corona-aanpak gekozen in de gevallen waarin dat wel mogelijk was. De belangrijkste verklaring hiervoor is het zogeheten waterbedeffect: wanneer in een veiligheidsregio strenge maatregelen worden getroffen met het oog op het tegengaan van het aantal coronabesmettingen, zullen inwoners van die regio geneigd zijn te trekken naar een andere regio waar bepaalde verboden activiteiten nog wel zijn toegestaan. In een land als Nederland is de afstand tussen de verschillende veiligheidsregio’s simpelweg te klein om dit waterbedeffect bij (grote) differentiatie tussen veiligheidsregio’s te ondervangen. De mogelijke gevaren van een optredend waterbedeffect hebben de veiligheidsregiovoorzitters er vrijwel steeds toe bewogen om beslissingen zo veel mogelijk af te stemmen in het Veiligheidsberaad.

⁴⁵ *Handelingen II* 2020/21, 14, nr. 8, p. 25.

⁴⁶ Statement Voorzitter Veiligheidsregio Brabant-Noord, 6 oktober 2020. Aangehaald op o.a. <https://nieuws.nl/algemeen/20201006/toch-meer-publiek-welkom-in-theaters-en-podia-brabant-noord/> (laatst geraadpleegd op 25 mei 2021).

⁴⁷ Brief van de Minister van VWS d.d. 14 oktober 2020 (kenmerk: 1762562-212713-PDC19).

Tegen die achtergrond kon onder de 25 veiligheidsregiovoorzitters het verschijnsel ontstaan dat Boogaard in deze context ‘zwermin Intelligentie’ noemt: ‘collectief gedrag van gedecentraliseerde, zelforganiserende systemen dat samen een vorm van kunstmatige intelligentie oplevert’.⁴⁸ Daarbij draaien spreekwolkjes hun figuren, ‘omdat elke individuele spreekwolk op zijn directe omgeving reageert en zo spontaan van koers kan veranderen’.

6. Conclusie

Tussen 12 maart en 1 december 2020, toen de 25 veiligheidsregio's in Nederland belast waren met de uitvoering van de coronabestrijding, bestond onder hen een grote mate van eensgezindheid over het belang van een uniforme aanpak. Daarbij heeft het Veiligheidsberaad een essentiële rol gespeeld: met behulp van de publicatie van model-noodverordeningen, waarin zowel de lacunes als de eventuele onduidelijkheden in de bindende aanwijzingen van de Minister van VWS zo veel mogelijk werden ondervangen, kregen de 25 veiligheidsregiovoorzitters een duidelijk handvat voor de maatregelen die zij in hun eigen regio ter bestrijding van het coronavirus konden nemen. Hoewel de 25 veiligheidsregiovoorzitters zeker niet altijd eenop-een de model-noodverordening van het Veiligheidsberaad hebben overgenomen, is in de onderzochte periode in overwegende mate van een uniforme aanpak van de coronabestrijding sprake geweest.

Opvallend daarbij is dat de veiligheidsregiovoorzitters een scherpe blik hebben voor wat er in de hun omliggende regio's gebeurt. Ter voorkoming van verwijten over het voeren van te streng beleid voor de eigen regio zijn de voorzitters erg gespitst op de coronamaatregelen die hun collega's nemen. In de eerste plaats geldt dat in algemene zin voor het Veiligheidsberaad zelf, dat vanaf het begin een uniforme corona-aanpak heeft willen vormgeven en daarin ook in belangrijke mate is geslaagd. In de tweede plaats geldt dat ook voor 'clusters' van veiligheidsregio's die vaak samen optrokken, zoals de veiligheidsregio's in de drie noordelijke provincies respectievelijk de provincie Noord-Brabant, als beslissingen over de toepassing van de maatregelen in hun respectieve noodverordeningen moesten worden genomen.

Op het eerste gezicht zou dit wellicht aanleiding kunnen geven tot de gedachte dat de regionale aanpak in de door ons onderzochte periode van een epidemie weinig geslaagd is. Dat zou echter een onterechte conclusie zijn. Sterker nog, wij menen dat de keuze van de minister om de veiligheidsregio's te betrekken bij de bestrijding van het coronavirus achteraf gezien juist als een gelukkige greep kan worden beschouwd. Door vanaf het eerste moment van de coronacrisis te kiezen voor een in grote lijnen uniforme corona-aanpak is vrijwel meteen onder alle lokale bestuurders in heel Nederland – dus ook in regio's met een relatief laag besmettingscijfer – een gedeeld gevoel van urgentie ontstaan om de verspreiding van het virus zo veel mogelijk tegen te gaan. Gelet op de kleine omvang en het bijbehorende risico van een waterbedeffect bij grote differentiatie tussen veiligheidsregio's, lijkt de coronabestrijding door de veiligheidsregio's daarmee een goede keuze te zijn geweest.

48 G. Boogaard, 'Burgemeesters zijn net spreekwolkjes', *Binnenlands Bestuur* 9 oktober 2020.

Dat neemt niet weg dat er ook aandachtspunten aan te wijzen zijn, die het voorwerp kunnen vormen van vervolgonderzoek. Wij noemen er op deze plaats twee. In de eerste plaats zou het aanbeveling verdienen als de functie van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad, voor zover zij bij de aanpak van een volgende grote (gezondheids)crisis opnieuw een prominente rol zouden krijgen, expliciete aandacht krijgt bij de evaluatie van de lokale corona-aanpak. Daarbij gaat het vooral om de vraag in hoeverre de overlegstructuur van dit orgaan ruimte zou moeten laten voor het nemen van beslissingen die de afzonderlijke veiligheidsregiovoorzitters dienen uit te voeren. Ook de verhouding tussen het Veiligheidsberaad en de afzonderlijke veiligheidsregiovoorzitters respectievelijk de veiligheidsregiovoorzitters en de afzonderlijke gemeenteraden in de regio verdient daarbij de aandacht. In de tweede plaats lijkt een gedifferentieerde aanpak van het coronavirus alleen op beperkte schaal, en dan ook nog vooral op het niveau van de handhaving van de coronamaatregelen, mogelijk te zijn. Daarbij komt nog dat bij een hoog besmettingsrisiconiveau in één veiligheidsregio al gauw behoefte ontstaat aan een uniforme, landelijke aanpak vanwege het gevaar van een waterbedeffect en eventuele consternatie over discriminatie tussen de inwoners van verschillende veiligheidsregio's. De ruimte voor differentiatie tussen veiligheidsregio's is bij een grote gezondheidscrisis als deze dan ook inherent beperkt.