

25 kapiteins, 1 vloot

Differentiatie, deconcentratie en decentralisatie in de Covid-19 noodverordeningen

Joyce Esser & Geerten Boogaard¹

Na de uitbraak van het coronavirus, moest er overal ter wereld razendsnel gehandeld worden. In Nederland gebeurde dat via de veiligheidsregio, die opeens voor een enorme opgave kwam te staan. De veiligheidsregio moest enerzijds het landelijke beleid simpelweg 'uitvoeren', maar moest anderzijds ook allerlei vragen zelf beantwoorden. Daarbij moesten de veiligheidsregio's roeien met de riemen die ze hadden. Dat leidde op een aantal punten tot grote differentiatie tussen verschillende veiligheidsregio's. Die verschillen werden op sterk uiteenlopende gronden gemotiveerd, waarbij zowel de effectieve aanpak van het virus als een bredere afweging van de volksgezondheid tegen andere belangen een rol speelden. De motiveringen legden daarmee bloot dat het optreden van de veiligheidsregio bestond uit een combinatie van verlengd lokaal bestuur en een gedeconcentreerde bevelsstructuur.

1. Inleiding

De veiligheidsregio: voor de gemiddelde jurist tot voor kort waarschijnlijk niet het meest bekende overheidsverband. Toch was juist de veiligheidsregio de juridische motor achter de ongekende overheidsinvloed op het openbare leven die nodig was om de coronacrisis te bestrijden. De overheidsmaatregelen waarvoor heel Nederland naar de persconferenties van Mark Rutte keek, waren technisch-juridisch neergelegd in de gecoördineerde noodverordeningen van de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's. Door het uitroepen van GRIP-4 werd via de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr) de bevoegdheid van de burgemeester om noodverordeningen uit te geven, opgeschaald naar deze 'oorlogsburgemeesters'.² Hoewel het bevoegde gezag daarmee regio-

naal was verspreid, waren deze oorlogsburgemeesters tegelijkertijd verplicht de bevelen ('bindende aanwijzingen') op te volgen die ze van de Ministers van Volksgezondheid en Justitie en Veiligheid konden krijgen (artikel 7 Wet publieke gezondheid en artikel 37 Wvr).

In de eerste, heftige maanden van de coronabestrijding bestond de Nederlandse crisisstructuur daarmee uit een gelegenheidscombinatie van enerzijds het concept van verlengd lokaal bestuur dat in theorie achter de constructie van de Veiligheidsregio's zit en anderzijds een nationale bevelstructuur die nog het meest doet denken aan wat in de theorie van het decentralisatierecht deconcentratie wordt genoemd: lokaal maatwerk onder nationale hiërarchie. Binnen deze bevoegdheidsstructuur voerden veiligheidsregio niet alleen het nationale beleid uit, maar moesten zij ook hun eigen keuzes maken.

In deze bijdrage doen wij een eerste aanzet tot het onderzoek naar deze unieke constellatie, door te analyseren in hoeverre de 25 veiligheidsregio's binnen (en soms op) de grenzen van het nationale beleid hebben gedifferentieerd en door een normatief kader te ontwikkelen waarmee deze verschillen tegen het licht van de daarvoor gegeven motiveringen zouden kunnen worden beoordeeld.

De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 vindt eerst de methodologische verantwoording plaats. Daarna laten we in paragraaf 3 zien in welke mate en op welke wijze veiligheidsregio's hebben gedifferentieerd. In paragraaf 4 bekijken we welke motiveringen voor de ver-

Door het uitroepen van GRIP-4 werd via de Wet op de veiligheidsregio's de bevoegdheid van de burgemeester om noodverordeningen uit te geven, opgeschaald naar deze 'oorlogsburgemeesters'

schillen werden gegeven en relateren we die motiveringen aan verschillende rechtvaardigingsgronden voor differentiatie op decentraal niveau. We sluiten af met een conclusie.

2. Methodologische verantwoording

Voor de juridische analyse hebben wij de gepubliceerde noodverordeningen en besluiten geanalyseerd zoals die tijdens de coronacrisis in de Nederlandse veiligheidsregio.³ Daarbij focussen we op de regulering van markten, toerisme en erehagen en de inzet van gebiedsverboden. Voor markten en toerisme hanteren wij een tweetal vaste peilmomenten waarop alle veiligheidsregio's de dan geldende aanwijzingen en modelverordeningen hebben verwerkt: 3 april en 1 mei.

Wij baseren ons daarbij primair op de papieren werkelijkheid, zoals die tijdens de lockdown vanuit thuishuiskantoortjes toegankelijk was. Daarbij was het soms lastig het geldende juridische kader in beeld te krijgen en vast te stellen of de praktijk daarmee geheel overeenkwam. Waar naar onze mening noodzakelijk, hebben wij om verheldering gevraagd bij de veiligheidsregio's zelf. Omdat wij ons ervan bewust zijn dat de hoeveelheid onderzochte data te klein is om algemene conclusies te trekken, zijn onze conclusies vooral beschouwend.

Deze bijdrage hanteert primair het perspectief van de veiligheidsregio. Van de interactie tussen veiligheidsregio en gemeente gebruiken wij slechts enkele casuïstische voorbeelden. De feitelijke handhaving van de noodverordeningen laten wij hier expliciet rusten, omdat dat nog veel nader onderzoek vraagt.⁴ Door deze beperkingen hebben wij voor de regulering van erehagen helaas geen sluitend kwantitatief overzicht kunnen geven, omdat de geldende regels en handhaving van zowel gemeente als veiligheidsregio door elkaar lopen. Tot slot gaat deze bijdrage niet in op de grondwettelijkheid van de aanpak van de coronacrisis via de noodverordeningen van de veiligheidsregio's.⁵

De analyse in paragraaf 4 is gebaseerd op uitlatingen van de veiligheidsregio in de toelichtingen op noodverordeningen en besluiten zelf, op websites of andere media van de veiligheidsregio en op uitlatingen in de pers. Met deze analyse beogen wij geen sluitend beeld te geven, maar een aanzet te geven tot een nadere discussie.

Hoewel deze bijdrage soms kritisch kijkt naar de noodverordeningen, zijn wij ons bewust van (en dankbaar

voor) de ongelooflijke prestatie die de veiligheidsregio's in de afgelopen maanden hebben geleverd.

3. Differentiatie in de praktijk

3.1. De basis: de noodverordening

Op basis van artikel 39 WvR jo. artikel 176 Gemeentewet zijn de voorzitters van de veiligheidsregio bevoegd noodverordeningen vast te stellen. In de praktijk hanteren zij daarvoor de modelnoodverordeningen zoals op verschillende momenten vastgesteld door het Veiligheidsberaad.⁶ Spil van deze modelverordening op het moment van schrijven vormen, naast de specifieke bepalingen voor horeca, contactberoepen, onderwijs etc., het verbod op evenementen en samenkomsten (artikel 2.1) en de afstandsnorm (artikel 2.2). Daarnaast kent de modelverordening aan de voorzitter de bevoegdheid toe om categorieën van gevallen vrij te stellen van deze verboden (artikel 3.1 lid 1, onder c) of om bepaalde gebieden of locaties geheel als verboden aan te wijzen (artikel 2.5).

Deze modelnoodverordeningen hebben geen bindende kracht. Willen de veiligheidsregio binnen de 'mal' van de modelnoodverordening differentiëren, dan moeten zij binnen de grenzen van de bindende aanwijzingen enerzijds en hun bevoegdheid op grond van de Wet Veiligheidsregio's anderzijds blijven. Dat betekent grofweg dat het afwijkend te reguleren onderwerp binnen de aanpak van de coronacrisis moet vallen, maar niet door landelijk beleid moet zijn gereguleerd.

3.2. Inhoudelijke differentiatie

3.2.1. Markten

Omdat het kabinet geen duidelijke landelijke aanwijzing heeft gegeven over markten, terwijl duidelijk is dat die wel een grote invloed kunnen hebben op de coronacrisis, lijkt de verantwoordelijkheid voor markten binnen de bevoegdheid van de veiligheidsregio's te vallen. Na een eerste chaotische periode, waarin met name gemeenten markten sloten,⁷ werd er vanaf eind maart veel meer vanuit de veiligheidsregio gereguleerd.

Het beleid inzake de omvang van de markt en het type toegestane kramen hebben wij weergegeven in afbeelding 1.⁸ Deze afbeelding volgt een schaal van strengheid van links naar rechts. Vrijwel alle veiligheidsre-

Auteurs

1. Mr. drs. J.E. Esser en prof. mr. G. Boogaard zijn als Onderwijs- en Onderzoeksmedewerker respectievelijk bijzonder hoogleraar Decentrale Overheden verbonden aan de Afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

Noten

2. Bij GRIP-4 is er binnen de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure sprake van een ramp of crisis die de grenzen van de gemeente overstijgt.

3. Dit onderzoek is afgesloten op 3 mei 2020. Onderzoek naar maatregelen na deze

datum, en aanverwant onderzoek, zal verschijnen op <https://coronapapers.nl/>, in het kader van het multidisciplinaire onderzoeksproject 'Corona als stresstest voor het binnenlands bestuur'.

4. Binnen dat spanningsveld hoort bijvoorbeeld de vraag of bewoners van studentenhuizen die samen op de stoep zitten, worden beboet.

5. Zie daarover kritisch Jan Brouwer en Jon Schilder in H. Marijnissen, 'Noodverordening blijkt illegaal en moet worden aangepast', *Trouw* 23 april 2020. Zie hierover ook Afdeling advisering Raad van State, *Voorlichting over grondwettelijke aspecten van*

(voor)genomen crisismaatregelen, W04.20.0139/1/Vo.

6. Deze zijn te raadplegen op www.veiligheidsberaad.nl/covid-19/.

7. Zie hierover A. Le Clerq, 'Veel weekmarkten blijven open, ook in Noord-Brabant', *de Volkskrant* 23 maart 2020. Alleen de veiligheidsregio Limburg-Noord kwam op 19 maart met een noodverordening waarin alle markten werden verboden.

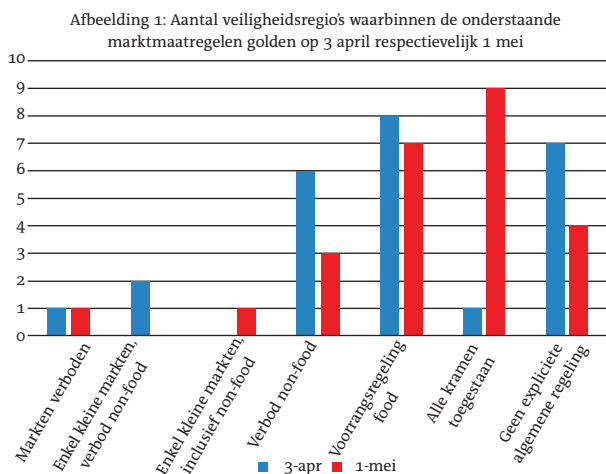
8. In vrijwel alle veiligheidsregio's geldt dat er voldoende afstand moet worden gehouden en dat voedsel niet bij de kraam zelf genuttigd mag worden. Deze grafiek geeft het algemene beleid van de veiligheidsregio

weer, in de praktijk kunnen gemeentes of de voorzitter zelf voor specifieke markten nadere voorschriften stellen (zie hierover 3.3.1). Onder 'geen expliciete algemene regeling', verstaan wij dat de veiligheidsregio in de noodverordening niets over markten zegt, terwijl zij in de praktijk wel zijn toegestaan. Strikt genomen betekent dit voor de veiligheidsregio dat alle kramen zijn toegestaan (zie par. 3.3.1). Toch biedt het expliciet toestaan van markten onzes inziens een ander materieel kader dan daar niets over zeggen.



Centrum Utrecht, 18 mei 2020 © Gerard Til / HH

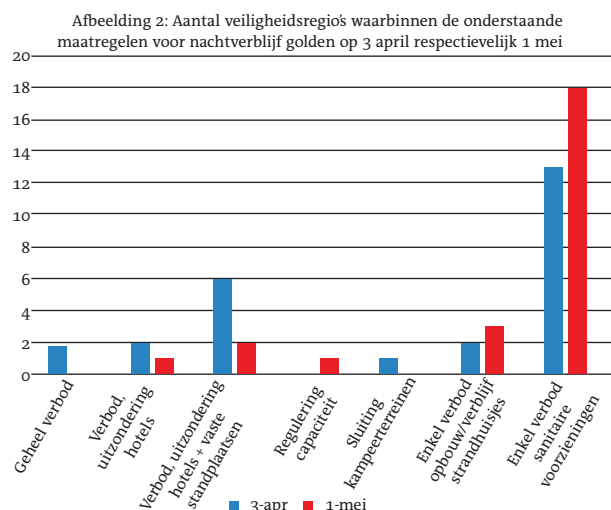
gio's (behalve Rotterdam-Rijnmond), staan markten in een bepaalde mate toe. Een belangrijk discussiepunt bleek of *non-food*-kramen ook konden blijven. Sommige veiligheidsregio's kozen ervoor *non-food* in zijn algemeenheid te verbieden; andere alleen als de kramen anders te dicht op elkaar zouden komen te staan. Zoals we kunnen zien, is het marktbeleid heel divers. Op 1 mei is het algemene beeld ten opzichte van 3 april minder 'streng' geworden, maar het beeld blijft wel even wisselend. Er lijkt in ieder geval geen sprake te zijn van een toegenomen landelijke eenheid in het beleid.



3.2.2. Toerisme

Ook toerisme kan, vanwege de daaraan verbonden mobiliteit, duidelijk effect hebben op het verloop van de crisis.

Daar komt bij dat juist in de coronacrisis de behoefte aan 'even eruit gaan' ontstond. Vanaf 4 april moesten van de Minister van Volksgezondheid alle gedeelde sanitaire voorzieningen op campings en recreatieparken etc. sluiten.⁹ Met die maatregel werd kamperen praktisch onmogelijk gemaakt, maar verder werd geen landelijk beleid vastgesteld. Veel 'overspoelde' veiligheidsregio's namen daarom zelf nadere maatregelen om toerisme aan banden te leggen. Dat gebeurde doorgaans via een verbod op recreatief nachtverblijf. In de strandregio's kwam er ook vaak een verbod op het opbouwen en het gebruiken van strandhuisjes. Deze maatregelen hebben wij gevisualiseerd in afbeelding 2, wederom op schaal van streng naar minder streng.¹⁰ Ook hier zien we het beleid in een maand tijd minder streng worden.



3.2.3. Erehagen

De coronacrisis zorgde helaas voor meer uitvaarten, maar daar mochten juist door het virus nog maar 30 personen bij aanwezig zijn. Om een waardig afscheid ook voor niet-genodigden mogelijk te maken, stonden sommige veiligheidsregio's het toe om voor niet-genodigden erehagen te vormen (mits daarbij afstand werd gehouden). Sommige veiligheidsregio's kwamen met een vrijstellingsbesluit, maar vaak ging dit zonder expliciete juridische regeling. Dit bleek echt een grijs gebied.¹¹ In sommige veiligheidsregio's waren erehagen verboden en werd gehandhaafd, in andere veiligheidsregio's waren erehagen impliciet toegestaan, werd niet gehandhaafd of besloten gemeentes hier zelf over.¹² Zuid-Limburg adviseerde het veiligheidsberaad weliswaar om erehagen landelijk te verbieden, maar dat leidde tot enorme verontwaardiging.¹³ Hoewel het veiligheidsberaad vervolgens met het standpunt kwam dat erehagen niet zijn toegestaan, bleven veel veiligheidsregio's erehagen toestaan, sommige met expliciete vrijstellingsbesluiten.¹⁴ Sprake van een landelijke lijn lijkt er in ieder geval nog niet.

3.2.4. Reguleren van de openbare ruimte: gebiedsverboden

Naast de algemene regulering van markten en toerisme, vindt de meeste differentiatie plaats over de band van de bevoegdheid om gebiedsverboden op te leggen. Dat leidde vooral tot afsluiting van voetbalplaatsen of andere plekken waar groepen mensen samenhangen. Ook werd deze bevoegdheid vaak ingezet om drukte in het weekend of op feestdagen te voorkomen op populaire plaatsen als parken, de bollenstreek of boulevards.¹⁵ Dat gaat soms om grote grondgebieden: Zuid-Limburg sloot het gehele Limburgse Heuvelland af, dat meer dan een derde van het hele grondgebied van de veiligheidsregio beslaat.¹⁶ Soms wordt deze bevoegdheid ook voor meer algemene zaken ingezet: zo was het op bepaalde plekken in Haaglanden verboden te barbecueën, en mocht je tijdens Koningsdag en warme dagen niet varen op de Amsterdamse grachten.¹⁷

3.3. Differentiëren: hoe doe je dat?

De wijze waarop veiligheidsregio's kunnen differentiëren, wordt in grote mate bepaald en beperkt door het wettelijk

kader en de daarop gebaseerde modelnoodverordening waarin zij functioneren. In de praktijk blijkt dat veiligheidsregio's daar bij het omzetten van de door hun gewenste maatregelen creatief mee omgaan.

3.3.1. Formele vormgeving

Veiligheidsregio's kunnen op een aantal manieren differentiëren binnen het kader van de modelverordening: door expliciete aanvullingen in de verordening op te nemen, door bepalingen op een eigen wijze te interpreteren, of door gebruik te maken van de vrijstellings- of aanwijzingsbevoegdheid. Een laatste manier, die wij hier niet behandelen, is door impliciet of expliciet te gedogen.

Zeker bij markten zagen wij alle vormen voorbijkomen. De uitgedragen lijn door het Veiligheidsberaad, en vanaf 24 april ook door de minister, is dat markten in principe verboden zijn onder het samenkomstverbod van artikel 2.1.¹⁸ Veel veiligheidsregio's volgden deze landelijke lijn, en gaven daarom een vrijstellingsbesluit voor markten.¹⁹ Andere veiligheidsregio's namen een aparte regeling op in hun noodverordening zelf.²⁰ Zoals hierboven al bleek, regelden veel andere veiligheidsregio's echter niets, maar waren markten in de praktijk wel toegestaan. Zonder vrijstellingsbesluit kan dat alleen maar door de interpretatie aan te houden dat markten niet onder het samenkomstverbod vallen. Een eventueel specifiek verbod of regulering van een markt moet dan via de verbodsbeeping van artikel 2.5 gebeuren.²¹

De vormgeving van deze regeling beïnvloedt de relatie met de 'deelnemende' gemeentes. Als het marktbeleid expliciet is opgenomen in de noodverordening of in een vrijstellingsbesluit, kunnen gemeentes geen andere algemene voorwaarden stellen, maar slechts 'uitvoering' geven

De vormgeving van deze regeling beïnvloedt de relatie met de 'deelnemende' gemeentes

9. Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, van 3 april 2020, nr. 1671030-203951-PG.

10. In veiligheidsregio Noord-Holland-Noord waren op 3 april ook alle kampeerterreinen gesloten. Omdat dat enkel was omdat alle sanitaire voorzieningen dicht waren, hebben wij dit geclassificeerd onder enkel verbod op sanitaire voorzieningen. De vraag of je wel nog mag kamperen zonder gebruik van gedeelde sanitaire voorzieningen behandelen wij hier niet.

11. Zoals de voorzitter van Gooi en Vechtstreek expliciet zei, in Suzanne van Velzen, 'Het Gooi grijpt niet in bij erehagen bij uitvaarten. Burgemeester Pieter Broertjes: "We willen niet als politieagent tussen de nabestaanden gaan staan"', *De Gooi- en*

Eemlander 15 april 2020.

12. Zie hierover Olger Koopman, 'Grote verschillen rond uitvaart met erehaag: wel in de polder, niet op de Veluwe', *De Stentor* 22 april 2020.

13. Jos van den Camp, 'Ophef over advies om erehagen bij uitvaarten te verbieden', *De Limburger* 17 april 2020.

14. Gelderland-Midden, Noord-Holland-Noord, Gooi en Vechtstreek, Hollands Midden en Zeeland hadden op 3 mei een vrijstellingsbesluit. Zuid-Holland-Zuid trok het vrijstellingsbesluit juist in op 29 april.

15. Zie bijv. de besluiten van Hollands Midden tot het afsluiten van de bollenvelden van 17 en 24 april 2020; het besluit van Zeeland tot afsluiting van de boulevards van Vlissingen van 24 april 2020.

16. Aanwijzingsbesluit gebied Noodveror-

dening COVID-19 Veiligheidsregio Zuid-Limburg d.d. 8 april 2020 ten behoeve van bestemmingsverkeer betreffende diverse gemeentes binnen de Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

17. Aanwijzing ex art. 2.5 Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden van 9 april 2020, aanwijzing verboden gebieden en locaties (barbecue); Besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland inhoudende de aanwijzing van de Amsterdamse grachten als verboden gebied in de zin van art. 2.5 van de Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 2 april 2020.

18. *FAQ tweede modelnoodverordening COVID-19*, Veiligheidsberaad, 1 april 2020, p. 6; www.vrh.nl/sites/default/files/2020-04/FAQ%20tweede%20model-

[noodverordening%20COVID-19.pdf](https://www.vrh.nl/sites/default/files/2020-04/FAQ%20tweede%20modelnoodverordening%20COVID-19.pdf); Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, van 24 april 2020, nr. 1679465-204590-PG, p. 3.

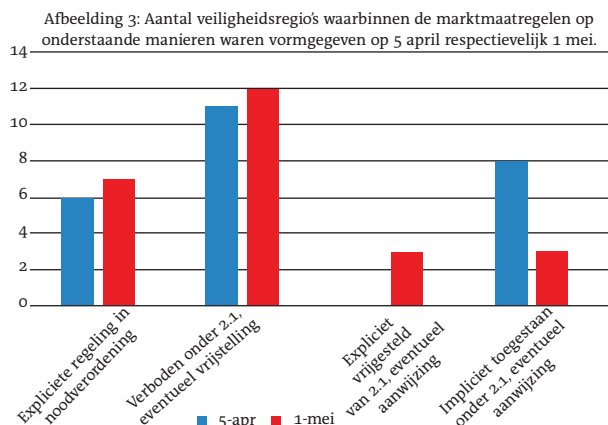
19. Zie bijv. Vrijstelling Markten Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 26 maart 2020.

20. Zie bijv. artikel 2.3a van de Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Groningen 29 april 2020.

21. Zie bijv. het marktverbod op de Markt te Winterswijk van Noord- en Oost-Gelderland; Aanwijzingsbesluit ex. art. 2.5 van de Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland 26 maart 2020.

aan het marktbeleid van de veiligheidsregio.²² Door markten via interpretatie van het begrip samenkomst buiten het toepassingsbereik van de noodverordening te houden, ontstaat er echter meer ruimte voor de gemeente om via de normale, niet door GRIP-4 gecentraliseerde bevoegdheden eigen voorwaarden aan lokaal marktbeleid te stellen. Overigens blijken ook gemeentes zelf creatief om te gaan met het wettelijk kader: zo knipte de gemeente Barendrecht, dat valt onder de 'strengere' veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de markt op in een verzameling losse standplaatsen (die wel toegestaan zijn).²³

Ook dit hebben we gevisualiseerd door de tijd heen, in afbeelding 3. Opvallend is dat op 1 mei met name de optie markten impliciet uit te zonderen van het samenkomstbegrip is afgenomen, doordat veiligheidsregio's dat nu expliciet in hun noodverordening doen. Daarmee lijkt er een consensus te groeien dat het beleid inzake markten in ieder geval formeel door de veiligheidsregio vastgesteld moet worden. Tegelijkertijd betekende dat niet dat dit beleid ook inhoudelijk congrueerde (zie par. 3.2.1).



Hetzelfde beeld zien we bij erehagen. Volgens sommige veiligheidsregio's valt het vormen van een erehaag onder het samenkomstverbod, en is dit daarom oftewel verboden, of wordt een vrijstellingsbesluit gegeven.²⁴ Andere veiligheidsregio's staan erehagen echter in de praktijk toe door (impliciet) te oordelen dat erehagen geen samenkomst vormen.²⁵

De veiligheidsregio's laten zo zien flexibel te kunnen opereren binnen de centrale context, bijvoorbeeld door de interpretaties die zij geven aan de gezamenlijk opgestelde noodverordening. Deze keuzes in procedurele vormgeving zijn echter niet zonder gevolgen. Zo verschilt de rechtsbescherming van burgers nu per veiligheidsregio. Bevinden het verbod of de voorwaarden zich in de noodverordening zelf, dan kan de burger niet naar de bestuursrechter. De Centrale Vereniging voor Ambulante Handel, die tegen het marktverbod uit de noodverordening van Rotterdam-Rijnmond een voorlopige voorziening probeerde aan te vragen, bleek dan ook bij de verkeerde rechter te staan.²⁶ Bevinden het verbod of de vrijstellende voorwaarden zich in een aanwijzingsbesluit, dan moet dit waarschijnlijk worden aangemerkt als overig besluit van algemene strekking, waartegen wel geprocedeerd kan worden. Hoewel de weg naar de bestuursrechter voor dit soort aanwijzingsbesluiten aantrekkelijk lijkt, is de consequentie wel dat veel

van dergelijke besluiten inmiddels formele rechtskracht hebben gekregen en daarom niet meer aanvechtbaar zijn.²⁷ Daarbij bevatten de meeste vrijstellingsbesluiten echter geen rechtsmiddelenclausule.²⁸

3.3.2. Materiële grondslag: gebieds- en verblijfsverboden

Bij het reguleren van beleidsonderwerpen, maken veiligheidsregio's opvallend vaak en creatief gebruik van het gebiedsverbod, dat waarschijnlijk aantrekkelijk is wegens zijn flexibiliteit. Zo zagen we in Haaglanden een 'barbecueverbod' langskomen, waarmee het verboden was je op bepaalde locaties te bevinden, tenzij je geen barbecue-materialen bij je had.²⁹ In Noord-Holland-Noord was het een tijdlang verboden zich te bevinden op het strand met het oogmerk op het opbouwen en het gebruiken van slaap- en strandhuisjes.³⁰ Meer in het algemeen zien we bij de aanpak van deze crisis een spanning tussen de regionaal begrensde bevoegdheden van de veiligheidsregio, en de grensoverschrijdende aard van de uitbraak, die ernstig versterkt wordt door de mobiliteit van mensen *tussen* regio's. Dat speelt met name in de grensregio's en regio's die een toeristische aantrekkingskracht hebben, maar meer in het algemeen leiden beperkende maatregelen van aangrenzende regio's tot toenemende drukte. Omdat veiligheidsregio's geen interregionale bevoegdheden hebben, zoals het sluiten van hun grenzen, is ook dan het gebiedsverbod in trek. Echt ernstig 'overspoelde' regio's kunnen dan niet veel meer dan het recreatief nachtverblijf verbieden, waarmee zij overigens ook de inwoners van de regio zelf treffen. Op dit punt komen de grenzen van de flexibele regionale aanpak wel wat in zicht. Hier komen we later op terug.

4. Differentiatie rechtvaardigen

Uit deze analyse blijkt dat veiligheidsregio's binnen het centrale beleid bereid zijn te differentiëren en zich daarbij flexibel in het wettelijk kader te bewegen. De verschillen tussen veiligheidsregio's leiden echter niet overal tot een lofzang op regionale differentiatie en lokaal maatwerk. Zo spraken meerdere marktcoöplieden over 'rechtsongelijkheid' en 'discriminatie'.³¹

Nu is differentiatie een inherent gevolg van de keuze om de coronacrisis niet centraal, maar op het niveau van de veiligheidsregio aan te pakken. Vanuit het gelijkheidsbeginsel moeten die verschillen wel gerechtvaardigd worden. In deze paragraaf bekijken wij daarom de motiveringen die veiligheidsregio's voor hun beleid geven en ontwikkelen wij een normatief beoordelingskader voor de mate waarin zij de verschillen rechtvaardigen.

4.1. Gegeven motiveringen

4.1.1. Markten

Voor het marktbeleid zien we in de toelichtingen en in de media veel verschillende motiveringen langskomen. Een

Deze keuzes in procedurele vormgeving zijn niet zonder gevolgen

belangrijke eerste categorie zijn de argumenten die een directe relatie leggen met de bestrijding van het coronavirus. Zo zegt voorzitter Aboutaleb van Rotterdam-Rijnmond over zijn strenge marktbeleid: 'Het gaat nu om één ding: de risico van virusoverdracht van mens tot mens verminderen'.³² Aan de andere kant, zo zeggen ook veel marktkooplui, staat nog helemaal niet zo vast dat het besmettingsgevaar op de markt groter is dan in de supermarkt.³³ Daarom houden sommige veiligheidsregio's de markten juist open omdat dat de drukte in de supermarkten vermindert.³⁴

Een tweede type motivering voor specifieke maatregelen ziet meer op een afweging van de volksgezondheid tegenover andere belangen. Dat zijn bijvoorbeeld de argumenten dat markten voorzien in de eerste levensbehoeften. Deze argumenten werden niet alleen gebruikt in kleine dorpskernen waar geen supermarkt meer is. Ook de gemeente Den Haag stelde expliciet dat de Haagse Markt open moest blijven omdat die voor veel mensen uit de buurt de enige manier is om goedkoop vers eten te kunnen kopen.³⁵ Dit type motivering past ook bij de keuze om de *non food*-kramen wel te verbieden. Een ander belang dat wordt meegenomen is dat van de marktkooplui.³⁶ Uiteraard zijn de motiveringen gedurende de tijd ook verschoven. Zo zeggen de voorzitters van de Brabantse veiligheidsregio's: '(E)en onderscheid tussen *food* en *non-food* op dag- en weekmarkten (is) in deze fase van de coronacrisis niet meer legitiem'.³⁷ Daarmee lijkt de afweging nu niet alleen de primaire levensbehoefte, maar ook de marktkooplui mee te nemen. Waar Twente eerst alleen

kleine markten met *food* toestond, erkent het nu ook het belang bij de voorziening van 'overige goederen'.³⁸

4.1.2. Toerismemaatregelen

Binnen het nemen van de toerismemaatregelen zien we drie soorten argumentaties in de motiveringen terugkomen. Voor het sluiten van de gedeelde sanitaire voorzieningen, maar ook bijvoorbeeld voor het sluiten van strandhuisjes en kampeerterreinen, geldt het beperken van het besmettingsgevaar ter plaatse.³⁹ Zowel bij die maatregelen, maar met name bij het verbod op recreatief nachtverblijf, komt ook het beperken van reisbewegingen sterk terug.⁴⁰

Een laatste motivering is het voorkomen van overbelasting van de medische zorg in de regio, waarvan de capaciteit op het vaste inwonertal is ingesteld, en niet op toeristen.⁴¹

Bij het afbouwen van de toerismemaatregelen, laten de motiveringen van het beleid een veel bredere afweging van belangen zien. Naast het constateren van de afgenomen druk op de gezondheidszorg, laten veel veiligheidsregio's zien te worstelen met de economische belangen van de toerismesector.⁴² Ook gaven de veiligheidsregio's Brabant bij het versoepelen van de maatregelen aan dat er 'behoefte was aan meer bewegingsvrijheid'.⁴³

4.1.3. Erehagen

Erehagen worden doorgaans toegestaan vanwege het belang van nabestaanden bij een waardig afscheid.⁴⁴ Bij het niet toestaan van erehagen, lijkt vooral de angst te spelen dat de afstandsnorm niet goed in acht wordt genomen en

22. Uit onze inventarisatie bleek dat deze uitvoering op veel verschillende manieren gebeurt. Soms neemt de veiligheidsregio zelf een nader besluit (zoals te Winterswijk). Soms kadert de gemeente een markt nader in op grond van haar 'marktbevoegdheden', zoals in Wageningen (besluit ingezien door auteurs). Soms neemt de gemeente geen formeel besluit, maar neem het wel 'feitelijke maatregelen', zoals in Middelburg en Delft.

23. 'Tevreden reacties op terugkeer markt Barendrecht', *De Schakel Barendrecht* 3 april 2020.

24. Zie het standpunt van Noord- en Oost-Gelderland dat erehagen binnen de noodverordeningen verboden zijn tegenover De Stentor in Olger Koopman, 'VVD West Veluwe: verbod erehagen bij uitvaarten "misplaatst"', *De Stentor* 24 april 2020. Zie ook bijvoorbeeld 'Vrijstelling erehaag bij uitvaarten Noodverordening coronacrisis veiligheidsregio VGGM', 23 april 2020.

25. Zie de voorzitter van Zaanstreek-Waterland in Frederique Teillers, 'Burgemeester Hamming van Zaanstad vindt erehaag geen samenscholing, en dan is er geen reden voor handhaven', *Noordhollands Dagblad* 15 april 2020.

26. Rb. Rotterdam (voorlopige voorziening)

19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2495.

27. Zie over deze problematiek, en kritiek daarop, D. Korsse, 'Concretiserende besluiten van algemene strekking en rechtsbescherming', *JBplus* 2016/2.

28. Zie voor een voorbeeld met rechtsmid-delenclausule Vrijstellingsbesluit Markten Veiligheidsregio Kennemerland, 6 april 2020. Voor een voorbeeld zonder: Vrijstelling Markten Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 26 maart 2020. Vanuit oogpunt van rechtsbescherming moeten zeker kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de 'besluiten' van gemeentes die niet op een wettelijke bevoegdheid worden gebaseerd, zie *supra* 22.

29. Aanwijzing ex art. 2.5 Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden van 9 april 2020, aanwijzing verboden gebieden en locaties (barbecue).

30. Besluit aanwijzing verboden gebieden — slaap- en strandhuisjes (op grond van art. 2.5 lid 1 van de Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord 26 maart 2020). Dit werd vanaf 2 april overigens opgenomen in de noodverordening zelf.

31. Mitchel Suijkerbuijk, 'Bloemist Ton mag door regels niet op de markt staan: "Dit

voelt als rechtsongelijkheid"', *De Gelderlander* 20 april 2020; Gert Onnink, 'Marktkoopliden willen weer open: "Dit is discriminatie!"', *AD* 28 april 2020.

32. '16 vragen aan Aboutaleb: "Waarom blijft de markt dicht en is de supermarkt wel open?"', *Rijnmond* 24 maart 2020.

33. 'Gemeenten sluiten markten, CVAH onderneemt juridische actie', *cvah.nl* 13 maart 2020, www.cvah.nl/gemeenten-sluiten-markten-cvah-onderneemt-juridische-actie/.

34. Zie bijv. de toelichting op art. 2.3a van de Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Drenthe 26 maart 2020.

35. 'Coronavirus: vraag en antwoord. 3. Waarom is de Haagse Markt open?', *denhaag.nl* www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/gemeentelijke-organisatie/coronavirus-vraag-en-antwoord.htm#waarom-is-de-haagse-markt-open-, zoals geraadpleegd op 6 mei 2020.

36. Die komen bijvoorbeeld in de afweging van het vrijstellingsbesluit van Hollands Midden expliciet terug, Besluit voorzitter veiligheidsregio (art. 3.1. lid 1 onder c en lid 2 van de 3^e Noodverordening COVID-19 VRHM).

37. Jos van de Ven, 'Warenmarkten weer open voor alle koopliden', *Brabants*

Dagblad 30 april 2020.

38. Vrijstelling Markten COVID-19 Veiligheidsregio Twente 29 april 2020.

39. Besluit aanwijzing verboden gebieden slaap- en strandhuisjes (op grond van art. 2.5 lid 1 van de Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord 26 maart 2020);

40. Zie bijv. 'Persbericht: Aangescherpte maatregelen in Zeeland met betrekking tot bestrijding coronavirus', *Veiligheidsregio Zeeland* 27 maart 2020.

41. Zie bijv. 'Persbericht', *Veiligheidsregio Zeeland* 2020. Toelichting op art. 2.5a Noodverordening tot wijziging van de 3^e Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Hollands Midden 1 april 2020.

42. Zie bijv. de voorzitter van Zeeland in Roland de Jong, 'Maatregelen toerisme Zeeland versoepeld', *HVZeeland* 24 april 2020.

43. Voorzitters Brabantse veiligheidsregio's, *Statement* 29 april.

44. Zie VGGM in Hanny Haggeman & Lex Halsema, 'Verdeeldheid over regels erehaag bij uitvaart: in Arnhem mag het wel, in de Achterhoek en Nijmegen niet', *De Gelderlander* 25 april 2020.

Grof gezegd leveren deconcentratie en decentralisatie allebei een eigen soort rechtvaardiging op voor de differentiatie die ze veroorzaken

het besmettingsgevaar dus toeneemt.⁴⁵ Dit blijkt echter een gevoelig onderwerp te zijn, omdat onder de bevolking juist de behoefte leeft om afscheid te kunnen nemen.⁴⁶ Daarom loopt de veiligheidsregio bij het verbieden van erehagen ook tegen veel verzet aan vanuit de gemeentelijke politiek.⁴⁷ De voorzitter van Zuid-Limburg kwam daarom op haar schreden terug en stond erehagen toch toe.⁴⁸

4.2. Normatief kader: deconcentratie of decentralisatie?

We zien dus een veelheid aan motiveringen langskomen, maar rechtvaardigen die nu ook daadwerkelijk de verschillen? Daarvoor hebben we eerst een normatief kader nodig, dat ons ook rechtvaardigingsgronden geeft.

Binnen de rechtsorde van een eenheidsstaat kan regionale differentiatie zowel plaatsvinden vanuit het kader van deconcentratie als decentralisatie. Bij deconcentratie is er sprake van bevoegdheden die worden uitgevoerd op lager niveau, maar binnen de kaders en op aanwijzing van een centrale aansturing.⁴⁹ Verschillen hebben dan het karakter van functioneel maatwerk: het ene geval vraagt nu eenmaal een andere aanpak dan het andere. Autonoom decentraal bestuur berust op een heel andere gedachte: het faciliteren van de lokale of provinciale democratische wens om het anders te doen. Grof gezegd leveren deconcentratie en decentralisatie allebei een eigen soort rechtvaardiging op voor de differentiatie die ze veroorzaken. Bij deconcentratie wordt bekeken wat de lokale omstandigheden vereisen vanuit de centrale doelstelling. In Zeeland móet het anders worden aangepakt, want in Zeeland is het anders. Differentiatie is dan gerechtvaardigd indien de aanpak inderdaad de beste is voor het te bereiken doel. Bij decentralisatie is het daarentegen de decentrale autonomie die verschillen veroorzaakt. In Zeeland gaat het anders, want de Zeeuwen willen het anders. Differentiatie is dan gerechtvaardigd indien de aanpak daadwerkelijk democratisch gelegitimeerd is.

De veiligheidsregio zoals die tijdens de eerste maanden van de coronacrisis functioneerde, neemt vanuit dit perspectief een wat hybride positie in. De oorspronkelijke gedachte van de veiligheidsregio is die van verlengd lokaal bestuur: een opschaling van de slagkracht van gemeentes door een samenwerkingsverband.⁵⁰ Een vorm van autonome decentralisatie dus, waarbij de democratische legitimatie over de band van de deelnemende gemeentes komt. Tegelijkertijd wordt wel opgemerkt dat de veiligheidsregio, zeker bij rampen of crises, veel meer trekken van functioneel bestuur vertoont.⁵¹ De voorzitter hoeft dan bijvoorbeeld pas achteraf verslag uit te brengen aan de raden (artikel 40 Vvr). Binnen de coronacrisis functioneert de veiligheidsregio daarbij sterk vanuit een gedeconcentreerde bevelsstructuur vanuit de Ministers van Volksgezondheid en van Justitie en Veiligheid. Zo zei de voorzitter van het

Veiligheidsberaad, Hubert Bruls, over de functie van de veiligheidsregio: 'Wij zijn in eerste instantie uitvoerder.'⁵²

4.3. De veiligheidsregio in coronatijd

Hoewel wij binnen deze bijdrage geen sluitend antwoord kunnen vinden op de vraag of de gevonden verschillen nu afdoende gerechtvaardigd zijn, valt vanuit dit kader wel een aantal zaken op. Zeker aan het begin van de crisis, stond het bestrijden van de verspreiding van het virus absoluut voorop. Dan komen de bevoegdheden van de veiligheidsregio in zicht, die adequaat regionaal kan optreden. Dat gebeurde met sterke sturing van het kabinet, die de veiligheidsregio tegelijkertijd de ruimte liet om zelf regio-specifieke maatregelen te nemen om extra risico voor verspreiding in te dammen. De voorzitter van de veiligheidsregio functioneert dan als 'gedeconcentreerde gezagvoerder'. Veel van de genomen maatregelen passen bij die rol: het snel sluiten van markten, de 'oncontroleerbare' gemeenschappelijke sanitaire voorzieningen of parken waar veel mensen komen. Veel verschillen zijn ook vanuit dat perspectief te verklaren: grensregio's, grote steden en toeristische trekpleisters hebben nu eenmaal allemaal hun eigen problematiek. Die verschillen zijn gerechtvaardigd als de mate van differentiatie ook echt effectief en noodzakelijk is voor de virusbestrijding. Dan zijn de feiten doorslaggevend: hoe verhoudt het besmettingsgevaar op de markt zich tot dat in de supermarkt? Is dat anders voor dorpen dan voor steden?

Tegelijkertijd vereist wat op het eerste gezicht een veiligheidsvraagstuk is, vaak een ingewikkelde afweging van allerlei verschillende belangen. De voorzitters bevinden zich in een hyper-geladen spanningsveld van virusbestrijding, de (bewegings)vrijheid van burgers en de economische belangen van ondernemers. De weerstand die het verbod op erehagen oproept, laat dat goed zien. Dat vraagt weer meer om een politieke afweging, waarbinnen verschillen enkel zijn gerechtvaardigd als zij politiek zijn gelegitimeerd. Dergelijke afwegingen kan de voorzitter van de veiligheidsregio eigenlijk alleen maar maken voor zover hij functioneert als een vorm van verlengd lokaal bestuur.⁵³

Nu zijn functionele deconcentratie en autonome decentralisatie niet altijd makkelijk te scheiden. De 'technische' vraag naar de meest effectieve bestrijding van het virus onder het landelijk beleid en de afweging van de volksgezondheid tegen andere belangen lopen vaak dwars door elkaar heen. Is de afsluiting van een regio voor toeristen echt noodzakelijk voor de gezondheidszorg, of heerst er ook een gevoel dat de 'eigen inwoners' in ieder geval moeten kunnen worden geholpen? Is de verdeling van ziekenhuiscapaciteit überhaupt een technisch vraagstuk? Deze vragen bevinden zich eerder op een schaal, waarbij de feiten over effectieve bestrijding en een politieke afweging soms zwaarder of minder zwaar wegen, maar altijd beide aanwezig zullen zijn. Zelfs de meest agressieve crisisbestrijding veronderstelt immers al een afweging: dat de volksgezondheid zwaarder weegt dan alle andere belangen.

Daarom kun je goed twisten over de vraag om wat voor 'type' bestuur een bepaald onderwerp eigenlijk vraagt, en dat is vanuit het oogpunt van democratische legitimatie ook noodzakelijk. Voor veiligheidsregio's die streng willen optreden, is het immers makkelijk zich te beroepen op hun gedeconcentreerde taakstelling. Daarmee verkrijgt de voorzitter zijn 'crisisgezag' en wordt hij minder afhankelijk van

de lokale gemeentes. Zo deed de burgemeester van Maas-tricht als voorzitter van Limburg-Zuid raadsragen over het afsluiten van het Heuvelland af op grond van artikel 40 Wv, ⁵⁴ terwijl uit de berichtgeving in lokale kranten viel op te maken dat deze afsluiting in ieder geval ten dele was ingegeven om de bewoners te beschermen tegen de 'overlastgevend' toeristen die door de coronamaatregelen nergens anders heen konden. ⁵⁵ Ook bij de erehagen zien we deze worsteling: als lokale gemeenteraden proberen de veiligheidsregio te bewegen om een vrijstelling te verlenen, betogen zij daarmee eigenlijk dat niet de functionele bestrijding voorop zou moeten staan, maar dat er een afweging met het belang van nabestaanden moet worden gemaakt. Dergelijke afwegingen vereisen dat de voorzitter zijn functie vanuit verlengd lokaal bestuur uitoefent, en daarmee komt de veiligheidsregio meer in het vaarwater van de gemeente. Dan kan het aantrekkelijk zijn om markten of erehagen over te laten aan die gemeenten. Daarmee schuurt de veiligheidsregio dan weer wel tegen de grenzen van de centrale bevoegdheidsstructuur aan.

Deze spanning tussen de twee 'rechtvaardigingsgronden' van de veiligheidsregio zal alleen maar toenemen naarmate de crisis vordert. In plaats van een absoluut verbod op (bijna) alles, moet er steeds meer per onderwerp worden besloten. ⁵⁶ Hoe moeten de terrassen worden opgebouwd? Krijgen zij daarbij ruimte, bijvoorbeeld op pleinen, die eerst door markten werd gebruikt? ⁵⁷ Hoe moet men in winkelstraten lopen? Ook daar lopen feitelijke kwesties en politieke afwegingen door elkaar. In de exit-fase verandert de crisisaanpak echter onvermijdelijk van 'crisisbestrijding' naar een afweging van de volksgezondheid tegen andere belangen. Als die afweging bij de veiligheidsregio wordt neergelegd, vereist dat van de voorzitter dat hij zijn functie steeds meer vanuit verlengd lokaal bestuur uitoefent.

Door de toename van deze spanning, komen ook de grenzen van de gedifferentieerde aanpak via de veiligheidsregio in zicht. De keuze voor deze aanpak veronderstelt immers al dat oftewel gedeconcentreerd maatwerk, oftewel een decentrale politieke afweging is vereist. De grenzen van deconcentratie worden met name bereikt wanneer de maatregelen niet effectief *kunnen* worden genomen, omdat de gedeconcentreerde bevoegdheden daarvoor niet ruim genoeg zijn. Dat zagen we vooral gebeuren bij de verdeling van de ziekenhuiscapaciteit en het beperken van reisebewegingen. De grenzen van decentralisatie worden duidelijk bereikt als de veiligheidsregio niet daadwerkelijk de 'democratische wens' van zijn achterliggende gemeentes kan vertalen. De toenemende afwegingen leggen echter ook een

meer fundamentele vraag bloot: vinden we daadwerkelijk dat deze politieke afweging op decentraal niveau moet plaatsvinden, en niet op Rijksniveau? Daarbij moet ook in het achterhoofd worden gehouden dat het coronavirus zich niet aan regionale grenzen houdt, en de afweging in de ene veiligheidsregio of gemeente dus ook effect kan hebben in de andere. Deze vraag kan je bijvoorbeeld stellen bij erehagen. Als vaststaat dat die een besmettingsgevaar opleveren, is het voor de veiligheidsregio moeilijk het samenkomstverbod te handhaven tegenover gemeentes, juist omdat het kabinet het belang van nabestaanden niet expliciet heeft afgewogen. Dat leidt tot differentiatie, die misschien maar lastig te verklaren is. 'Wij hopen op landelijke regels voor dit onderwerp', verzuchtte een woordvoerder van Gelderland-Zuid dan ook. ⁵⁸ Een laatste grens, die wat ons betreft zeker in een crisis niet uit het oog moet worden verloren, is die van de effectieve rechtsbescherming.

5. Conclusie

Na de uitbraak van het coronavirus, moest er overal ter wereld razendsnel gehandeld worden. In Nederland gebeurde dat via de veiligheidsregio, die opeens voor een enorme opgave kwam te staan. De veiligheidsregio moest enerzijds het landelijke beleid simpelweg 'uitvoeren', maar moest anderzijds ook allerlei vragen zelf beantwoorden. Daarbij moesten de veiligheidsregio's roeien met de riemen die ze hadden. Dat leidde op een aantal punten tot grote differentiatie tussen verschillende veiligheidsregio's. Die verschillen werden op sterk uiteenlopende gronden gemotiveerd, waarbij zowel de effectieve aanpak van het virus als een bredere afweging van de volksgezondheid tegen andere belangen een rol speelden. De motiveringen legden daarmee bloot dat het optreden van de veiligheidsregio bestond uit een combinatie van verlengd lokaal bestuur en een gedeconcentreerde bevelsstructuur.

Het beoordelen van het gedifferentieerde optreden van de veiligheidsregio vereist dus zowel een goed begrip van het soort bestuur dat daar plaats vindt, als een oordeel van de feitelijke effectiviteit dan wel democratische legitimatie daarvan. Binnen een crisisstructuur zal dat oordeel niet altijd even makkelijk te vellen zijn, waardoor de veiligheidsregio zich zal moeten blijven bewegen vanuit beide kaders. De veiligheidsregio's laten door hun flexibele omgang met het wettelijk kader zien daartoe in staat te zijn, maar daarbij moet wel steeds scherp in de gaten worden gehouden of het optreden nog wel gedragen wordt door de gegeven rechtvaardigingsgronden én of de grenzen van de decentrale aanpak niet zijn bereikt. •

45. Zie daarover expliciet burgemeester Boumans van Doetinchem, Henny Haggeman, 'Doetinchem verbiedt erehaag rouwstoet vanwege angst voor coronabesmetting', *De Gelderlander* 23 april 2020.

46. Zie bijv. Esther de Kloe, 'Uitvaartondernemer doet emotionele oproep: "Sta erehagen overal toe, ze zijn zo belangrijk"', *De Gelderlander* 3 mei 2020.

47. Zo stuurde de voltallige gemeenteraad van Beek een boze brief naar de voorzitter van Zuid-Limburg en gaf de burgemeester

van Oude IJsselstreek aan het verbod op erehagen niet te zullen handhaven: Van der Werf, *DG* 2020.

48. Jos van de Camp, 'Voorzitter Veiligheidsregio Zuid-Limburg: "Menselijke erehagen bij uitvaarten toch toegestaan"', *De Limburger* 18 april.

49. Zie hierover D.J. Elzinga, 'Deconcentratie uit de Mottenballen', *Gst.* 2012/99.

50. R. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?', *Gst.* 2009/97.

51. De Greef *Gst.* 2009/97, p. 456.

52. In Mac van Dinther & Peter de Graaf, 'Hubert Bruls, voorzitter van het Veiligheidsberaad: "Het moeilijkste deel van de crisis moet nog komen"', *de Volkskrant* 6 mei 2020.

53. Zie hierover kritisch De Greef 2009, *Gst.* 2009/97.

54. Brief van de burgemeester van Maas-tricht aan de fracties van GroenLinks, 21 april 2020 (2020.10681).

55. Merel Visscher, 'Niet de mensenmassa,

maar de snelheidsduivel deed de Vaalserberg op slot', *De Limburger* 6 april 2020.

56. Zo zegt ook Bruls in Van Dinther & De Graaf, *de Volkskrant* 2020.

57. Zie bijvoorbeeld Merten Simons, 'Meer ruimte voor corona-terrassen in Zutphen, markt moet wijken', *De Stentor* 27 mei 2020.

58. In Haggeman & Halsema, *De Gelderlander* 2020.