

# Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis

Caspar van den Berg, Sofie Dreef en Sylke Clemens<sup>1</sup>

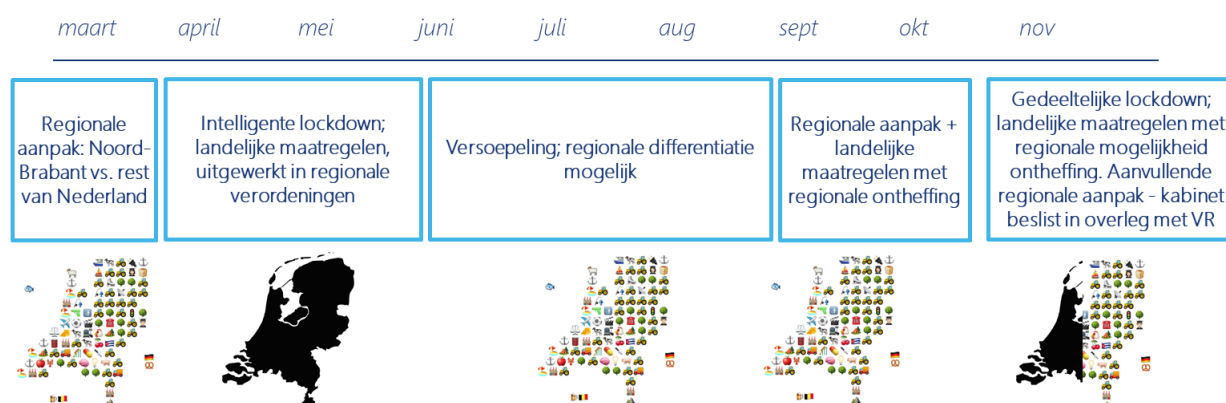
## 1. Inleiding

In februari van dit jaar werd in Nederland de eerste coronabesmetting vastgesteld in Loon op Zand, Noord-Brabant. Dit was het startpunt van een periode die nog steeds voortduurt, waarin de overheid met maatregelen en adviezen probeert het virus onder controle te krijgen. In de aanpak van de coronacrisis is een belangrijke rol weggelegd voor een tot dan toe bij de meeste inwoners van Nederland onbekend regionaal samenwerkingsverband: de Veiligheidsregio.

In het kader van het onderzoeksprogramma Corona als stresstest voor het openbaar bestuur hebben wij onderzoek gedaan naar regionale differentiatie in de aanpak van de crisis door de Veiligheidsregio's. In dit artikel gaan wij achtereenvolgens in op de golfbeweging in de bestuurlijke aanpak van corona (paragraaf 2), de regionale differentiatie in de noodverordeningen (paragraaf 3), het regionaal DNA als verklaring voor regionale verschillen (paragraaf 4) en waarom regionale differentiatie grotendeels uitblijft (paragraaf 5).

## 2. De bestuurlijke aanpak van corona: een golfbeweging

De bestuurlijke aanpak van corona kent een golfbeweging die tussen maart en november 2020 kan worden ingedeeld in vijf periodes:



Figuur 1. Bestuurlijke aanpak in een golfbeweging. Kaart van Nederland in emoticons door Mathieu van Woerkom. Bron:

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/23/als-er-een-stad-een-stoplicht-is-a3977734#/next/2019/10/24/#120>

### Periode 27 februari tot 13 maart

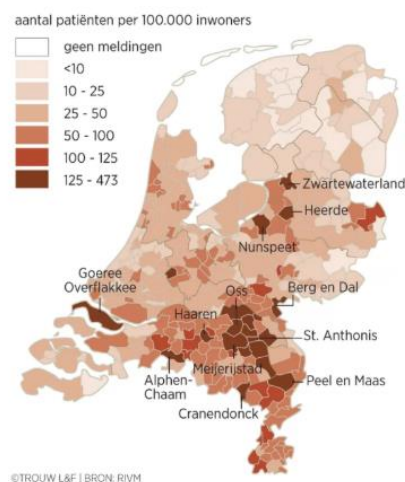
Terwijl in de periode februari-maart het aantal besmettingen, en daar achteraan ook het aantal ziekenhuis- en IC-opnames, in Brabant hard oploopt, zijn er in andere delen van Nederland nog nauwelijks besmettingen. Het kabinet kondigt regionale maatregelen aan voor de provincie Noord-Brabant om het aantal sociale contacten te beperken. Voor de rest van Nederland gelden enkel hygiëne adviezen ("was uw handen stuk").

<sup>1</sup> Caspar van Den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de Campus Fryslân van de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Sofie Dreef is senior adviseur openbaar bestuur bij Berenschot en schrijft haar proefschrift over Bestuurlijk Regionale Ecosystemen aan de Campus Fryslân van de Rijksuniversiteit Groningen. Sylke Clemens is junior adviseur openbaar bestuur bij Berenschot.

### Periode 13 maart – 31 mei

Medio maart is de situatie dusdanig dat het kabinet besluit over te gaan tot een landelijke 'intelligente lockdown'. De cijfers laten op dat moment nog steeds grote regionale verschillen zien: waar Noord-Brabant, Limburg en West-Overijssel kampen met een relatief groot aantal besmettingen (en ziekenhuisopnames en sterfgevallen), is hiervan in met name de noordelijke provincies en het oostelijk deel van Gelderland nog nauwelijks sprake. Ondanks deze regionale verschillen gelden voor het hele land dezelfde aanwijzingen. De aanwijzingen worden door de 25 Veiligheidsregio's vertaald in een model-noodverordening. De afzonderlijke veiligheidsregio's passen deze aan de regionale situatie aan.

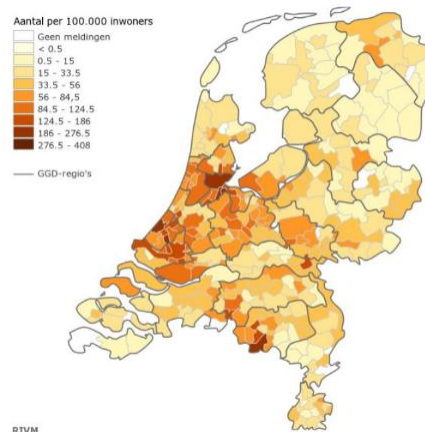
Toch is de regionale differentiatie in de verordeningen in de praktijk maar zeer beperkt. Afhankelijk van de lokale context worden maatregelen genomen om drukte te voorkomen, bijvoorbeeld door recreatiegebieden af te sluiten of weekmarkten te verbieden. Ook verschilt de praktijk van handhaving per veiligheidsregio, van uitgebreid waarschuwen tot direct beboeten.



Figuur 2. Bevestigde covid-19 besmettingen t/m 23 maart 2020. Bron: Trouw o.b.v. data RIVM

### Periode 1 juni – 17 september

Met het einde van de intelligente lockdown breekt een periode van versoepelingen aan. Door snel en laagdrempelig te testen, kunnen de Veiligheidsregio's slagvaardig inspelen op lokale brandhaarden in hun regio, zo is de gedachte. Gedurende het grootste deel van de zomerperiode gelden naast de hygiëneadviezen en 1,5 metermaatregel, geen landelijke maatregelen. In augustus wordt hieraan het advies toegevoegd om thuis met maximaal 6 mensen samen te komen. De veiligheidsregio's benutten hun autonomie om eigen regionaal beleid te voeren vrijwel niet. Wanneer in augustus het aantal besmettingen in de regio's Amsterdam en Rotterdam weer snel oplopen, roepen de beide voorzitters van deze Veiligheidsregio's het kabinet op om opnieuw voor het gehele land geldende maatregelen af te kondigen.



Figuur 3. Bevestigde covid-19 besmettingen in de periode 2-15 september 2020. Bron: RIVM

### Periode 18 september – 13 oktober

Om het snel oplopende aantal besmettingen in te dammen, worden op 18 september landelijke maatregelen afgekondigd voor de horeca en samenkomsten. In de zes Veiligheidsregio's met het grootste aantal besmettingen gelden specifieke, strengere maatregelen.

Tien dagen later is er geen sprake meer van regionale differentiatie met betrekking tot horeca en samenkomsten. Er worden strengere, landelijke maatregelen van kracht. Er geldt onder andere een maximum van 30 personen in binnenruimten. Wel hebben Veiligheidsregio's de mogelijkheid om ontheffing te verlenen voor het maximum van 30 personen per zaal in gebouwen die van groot belang zijn voor de regio. De uitwerking van deze maatregel blijkt bijzonder complex. Landelijk opererende bedrijven en koepelorganisaties confronteren Veiligheidsregio's met soepelere omgang met de ontheffing elders. Wat een gebouw is van regionaal groot belang, is niet objectiveerbaar. De Veiligheidsregio's zelf zijn dan ook niet gelukkig met deze vorm van differentiatie, die leidt tot onduidelijkheid bij inwoners en bedrijven.

### Periode 14 oktober – november

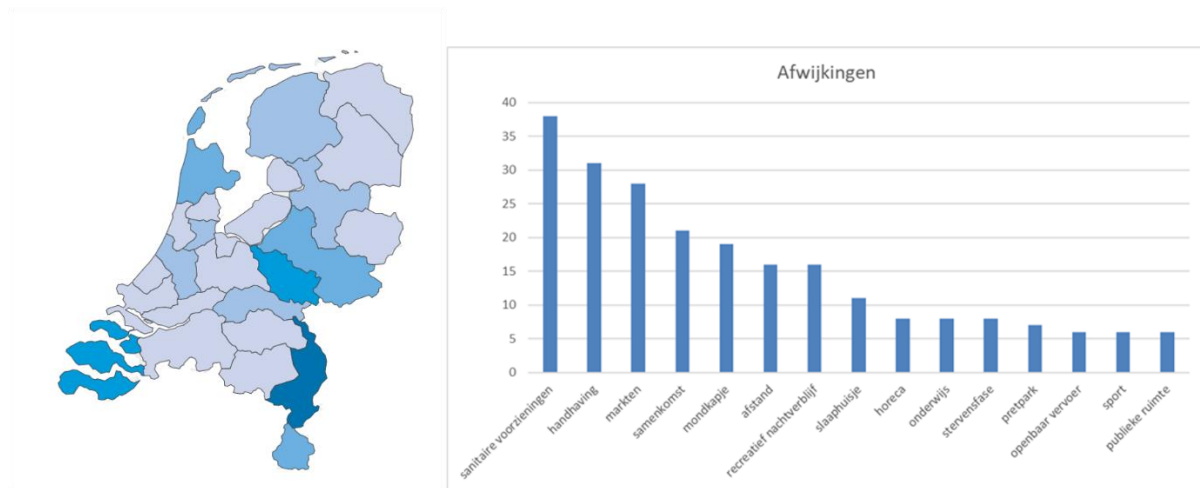
Vanaf 14 oktober geldt opnieuw een landelijke, ditmaal gedeeltelijke, lockdown. Om de voorspelbaarheid van de maatregelen te vergroten, presenteert het kabinet een routekaart met vier

risiconiveaus. Het streven is om zodra het aantal besmettingen en het reproductiegetal dit toelaat, terug te gaan naar een regionale aanpak langs deze routekaart.

Per 4 november verzwart het kabinet de landelijke maatregelen. Het kabinet maakt tevens bekend dat mogelijk een pakket extra maatregelen kan worden ingezet voor de zwaarst getroffen regio's waar de besmettingscijfers niet omlaag gaan.

### 3. Regionale differentiatie in de noodverordeningen

De figuren hieronder laten de mate van afwijking van de generieke model-noodverordeningen zien per Veiligheidsregio, en de inhoudelijke aspecten waarop het vaakst is afgeweken in de periode maart-november 2020. Het grootste aantal afwijkingen deed zich voor in Limburg-Noord, Zeeland en Gelderland-Midden. De meeste afwijkingen betroffen de sanitaire voorzieningen, handhaving en weekmarkten.



Figuur 4: Het aantal afwijkingen van de model-noodverordeningen per veiligheidsregio in de periode maart – november 2020. Hoe donkerder de kleur, hoe groter het aantal afwijkingen. Bron: Roel Becker, Louis Honée (data) en Jeroen Wijnen (vormgeving), Universiteit Leiden.

Figuur 5: Het aantal afwijkingen van de model-noodverordeningen per onderwerp in de periode maart – november 2020. Bron: Roel Becker, Louis Honée (data) en Jeroen Wijnen (vormgeving), Universiteit Leiden.

### 4. Regionaal 'DNA' als verklaring voor regionale verschillen

De regionale differentiatie in corona-maatregelen is vooralsnog beperkt gebleven. De verschillen die zich voordoen, zijn volgens Van den Berg, Dreef en Clemens grotendeels te verklaren door het 'DNA' van de regio: specifieke gebiedskenmerken van een veiligheidsregio.

Zo hebben grensregio's te maken met specifieke vraagstukken. Er is sprake van grensoverschrijdend woon-werk verkeer en goederenvervoer, maar ook van Duitse en Belgische "kooptoeristen" die op vrije en weekenddagen Nederlandse steden bezoeken.

Ook de regionale economische structuur speelt een rol. Voorbeelden zijn Noord-Brabant en Limburg die te maken kregen met besmettingen op nertsenfokkerijen en Kennemerland waar Schiphol een uitzonderingspositie behoeft wat betreft de horeca na de douane (om overstappende reizigers de gelegenheid te geven iets te eten of drinken). 'Recreatieprovincies' Zeeland en Drenthe hadden in de eerste golf weinig besmettingen, en waren huiverig voor de instroom van recreanten uit delen van Nederland waar de besmettingsgraad fors hoger lag. De voor Gelderland belangrijke vleesindustrie kwam onder een vergrootglas te liggen na meerdere omvangrijke corona-uitbraken. De Veiligheidsregio zag zich genooddaakt meerdere slachthuizen te sluiten.

Ook de aanwezigheid van recreatiegebieden is een verklarende factor voor de genomen regionale maatregelen. Dit geldt voor regio's waarvoor recreatie een belangrijke economische sector is, maar

ook voor regio's met (grote) natuurgebieden en kustplaatsen. Vanwege grote (verwachte) drukte worden toegangswegen afgesloten.

Studentensteden hebben te maken met een specifieke populatie. Binnen de landelijke maatregelen van het kabinet ten aanzien van de jaarlijkse introductieweken eind augustus was nog enige differentiatie mogelijk. Sommige universiteiten, zoals die van Leiden en Utrecht, vulden hun grotendeels online programma aan met beperkte fysieke bijeenkomsten; anderen, zoals de Universiteit van Amsterdam en de Radboud Universiteit, kozen voor volledig online. Een specifiek vraagstuk voor studentensteden was ook hoe het begrip "huishouden" uit te leggen in relatie tot studentenhuizen waar soms wel tot twintig studenten samenwonen.

Tot slot lijkt ook de 'couleur locale' een rol van betekenis te spelen. Regionale culturele tradities stellen Veiligheidsregio's voor een dilemma: in welke mate bied je ruimte voor bepaalde activiteiten en vieringen? Dat Veiligheidsregio's hier anders mee omgaan, blijkt bijvoorbeeld uit de kaart van RTLnieuws waarin de adviezen over het vieren van Sint Maarten (11 november) zijn gevisualiseerd.

Veiligheidsregio's over Sint-Maarten



Figuur 6. Veiligheidsregio's over Sint Maarten. Bron: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5193511/halloween-sint-maarten-langs-de-deuren-corona>

## 5. Waarom blijft regionale differentiatie grotendeels uit?

Uit een media-analyse van de periode maart – oktober en interviews met de voorzitters van de Veiligheidsregio's, die de onderzoekers uitvoerden, komen drie dominante verklaringen naar voren waarom er in de praktijk nauwelijks sprake is van een gedifferentieerde regionale aanpak.

De eerste verklaring is dat regionale verschillen, zonder heldere criteria waarop deze zijn gebaseerd, leiden tot onduidelijkheid bij inwoners en bedrijven. Veiligheidsregio's willen niet onnodig strenger zijn dan de burens en worden hier door hun inwoners, ondernemers en de media op aangesproken. Het kost een veiligheidsregio "bestuurlijk kapitaal" om aan te scherpen waar anderen dat (nog) niet doen. Een regionale aanpak gericht op ontspanning waar mogelijk, lijkt dan ook kansrijker dan een regionale aanpak waar Veiligheidsregio's zelf verantwoordelijk zijn voor het aantrekken van de teugels. De gepresenteerde routekaart zou kunnen helpen om inzichtelijk te maken wanneer een dergelijke regionale ontspanning aan de orde is.

De tweede verklaring is de vrees voor een 'waterbedeffect'. Het aantal van 25 Veiligheidsregio's leidt tot een regionale indeling van relatief kleine gebieden. De afstanden tot (een) andere Veiligheidsregio(s) zijn daarmee (te) makkelijk te overbruggen. Bij regionale verschillen per veiligheidsregio vrezen bestuurders voor ofwel het verplaatsen van het probleem doordat inwoners een paar kilometer verderop, waar het nog wél mag, naar de horeca of het theater gaan, of dat zij zelf overspoeld worden met horecabezoekers, winkelpubliek en recreanten wanneer zij een lichter regime hanteren dan hun burens.

Een derde verklaring is financieel-economisch van aard. Wanneer een Veiligheidsregio, en niet het kabinet, bepaalde economische activiteiten verbiedt, dan zullen de financiële claims uit die sectoren ook bij de decentrale overheden in plaats van bij het rijk binnenkomen.