

De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis

Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

Wijkhuijs, V., Luesink, M., Ten Dam, M., & Van Duin, M. (2022). *De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis. Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Opdrachtgever: Veiligheidsberaad
Titel: De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis. Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021
Datum: 7 maart 2022
Status: Definitief
Auteurs: Vina Wijkhuijs, Marte Luesink, Merijn ten Dam, Menno van Duin
Foto cover: ANP

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Inhoud

	Inleiding	4
1	Bestuurlijk-juridische aspecten bestrijding COVID-19	10
1.1	Wet publieke gezondheid	10
1.2	Wet veiligheidsregio's: opschaling naar GRIP-4	11
1.3	Tijdelijke wet maatregelen covid-19	12
2	De rol van het Veiligheidsberaad	13
2.1	Afstemming tussen de voorzitters veiligheidsregio	13
2.2	Deelname aan overleggremia op nationaal niveau	17
2.3	Afstemming met de 'witte kolom'	19
2.4	Samenwerking met de VNG	21
2.5	Tot slot	22
3	De voorzitters veiligheidsregio en andere burgemeesters	24
3.1	Bestuurlijke afstemming binnen de veiligheidsregio	24
3.2	Burgemeesters over de voorzitters veiligheidsregio	25
3.3	Burgemeesters over het Veiligheidsberaad	25
3.4	Tot slot	26
4	Het Veiligheidsberaad in de media	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Nieuwsitems en standpunten van het Veiligheidsberaad	27
4.3	Omschrijvingen van het Veiligheidsberaad in de media	29
4.4	Burgemeesters over het media-optreden	30
4.5	Tot slot	31
5	De juridische inbedding van het Veiligheidsberaad	32
5.1	De algemene keten van de crisisbeheersing	32
5.2	Veiligheidsregio's zijn er voor crisisbeheersing	33
5.3	Het Veiligheidsberaad als 25 voorzitters veiligheidsregio	33
5.4	Het Veiligheidsberaad als verbindende schakel tussen regio's en het Rijk	34
5.5	Democratische legitimatie	35
5.6	Wettelijke crisistaak: voors en tegens	36
5.7	Tot slot	38
6	Slotbeschouwing	39
	Bijlage 1 – Respondenten en deelnemers expertsessie	42
	Bijlage 2 – Enquête onder burgemeesters	44
	Bijlage 3 – Toelichting bij de media-analyse	46
	Bijlage 4 – Literatuur	48

Inleiding

Achtergrond

Toen vanaf medio januari 2020 in de media berichten verschenen over een zeer besmettelijk coronavirus dat zich vanuit China in rap tempo over andere landen verspreidde, kwamen in Nederland op nationaal en regionaal niveau verschillende crisisteams bijeen om de mogelijke consequenties ervan te bespreken. Eind februari werden in ons land de eerste besmettingen met het coronavirus vastgesteld en nadien gingen de ontwikkelingen razendsnel. Nadat eerst voor inwoners van Noord-Brabant een periode van 'sociale onthouding' werd afgekondigd, volgden op 12 maart 2020 landelijke maatregelen.

Op diezelfde dag kwamen de voorzitters van de veiligheidsregio's op het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) bijeen en werd besloten dat in alle veiligheidsregio's zou worden opgeschaald naar GRIP-4, voor zover dat nog niet was gedaan. De voorzitters veiligheidsregio hadden vanaf dat moment regelmatig overleg met de burgemeesters van inliggende gemeenten. Daarnaast vond er tussen de 25 voorzitters veiligheidsregio overleg plaats in het Veiligheidsberaad: in eerste instantie over de regionale noodverordeningen die opgesteld moesten worden, maar al vrij snel ook over tal van andere onderwerpen die speelden om besmettinggolven te bedwingen en de samenleving weer open te kunnen stellen. Vanuit het Veiligheidsberaad werden hierover op verschillende momenten bepaalde standpunten naar buiten gebracht.

Eind september 2021 leek, na anderhalf jaar, de coronacrisis in een rustiger vaarwater te komen, wat voor het Veiligheidsberaad aanleiding was om een balans op te maken. Aan de Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweezorg (NACB) werd gevraagd om – samen met anderen – te reflecteren op de rol die het Veiligheidsberaad in de verschillende fasen van de coronacrisis heeft vervuld.

De coronacrisis: een vierluik

Voor deze reflectie op de rol van het Veiligheidsberaad onderscheiden we in retrospectief vier fasen. De eerste fase begint bij de landelijke opschaling van de regionale crisisstructuur in maart 2020, de laatste fase eindigt zo'n anderhalf jaar later, wanneer eind september 2021 de anderhalvemetermaatregel (tijdelijk) wordt losgelaten. Elke fase had zo haar eigen dynamiek.

Fase 1: De eerste besmettingsgolf en de intelligente lockdown

Hoewel al jaren voor mogelijk werd gehouden dat een infectieziekte zich in korte tijd wereldwijd zou kunnen verspreiden, werd Nederland (net als vele andere landen) in de eerste maanden van 2020 toch verrast door de plotselinge uitbraak van de coronapandemie. Er lagen wel draaiboeken gereed, maar de snelheid waarmee het coronavirus zich verspreidde, noodzaakte tot improvisatie. Nadat op 28 februari 2020 officieel in Nederland een eerste besmetting met het coronavirus was vastgesteld, werden op 12 maart landelijke maatregelen

afgekondigd. Diezelfde dag werd in alle 25 veiligheidsregio opgeschaald naar GRIP-4 en artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) van toepassing verklaard, waarmee bepaalde bevoegdheden die verbandhouden met de openbare orde en veiligheid, van rechtswege overgingen naar de voorzitters veiligheidsregio. Ook kwamen ter bestrijding van de coronauitbraak aan de voorzitters veiligheidsregio bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg).

In deze eerste fase van de coronacrisis kwamen de voorzitters veiligheidsregio elke week bijeen. In het Veiligheidsberaad werd onder andere besproken hoe invulling te geven aan de maatregelen die het kabinet in het kader van de 'intelligente lockdown' afkondigde. In de loop van april 2020 vertoonde het aantal besmettingen een duidelijke daling, wat voor het kabinet reden was om over te gaan tot een versoepeling van de maatregelen. Begin mei kondigde premier Rutte een aantal versoepelingen aan die per 1 juni 2020 zouden ingaan: de terrassen en ook de sportscholen mochten weer open en voor restaurants, bioscopen, theaters en musea werd een maximum aantal bezoekers toegestaan. Eén maand later (vanaf 1 juli) mochten ook de campings weer open; de zomer brak aan! De Tweede Kamer en het kabinet gingen met reces.

Fase 2: De opkomst van de tweede besmettingsgolf

Het ingaan van de zomervakantieperiode betekende een nieuwe fase in de coronacrisis. In deze tweede fase groeide onder een deel van de bevolking de weerstand tegen de – nog steeds geldende – anderhalvemetermaatregel. In de zomermaanden vonden in vrijwel alle provinciehoofdsteden demonstraties plaats (Berger & Wijkhuijs, 2021). Onderwijl liepen in met name in de Randstad de aantallen besmettingen op. De burgemeesters van Rotterdam en Amsterdam pleitten daarom voor een mondkapjesplicht in het centrum van hun stad. Niet heel lang daarna werden, met de terugkomst van vakantiegangers uit het buitenland, de tekenen van een tweede besmettingsgolf zichtbaar. Dit had tot gevolg dat de voorgenomen versoepeling van maatregelen per 1 september geen volledige doorgang vond en er bijvoorbeeld nog steeds geen grote evenementen georganiseerd mochten worden. Medio september 2020 bleek de tweede besmettingsgolf een feit en werden eerst voor een zestal veiligheidsregio's maatregelen afgekondigd. Kort daarop, vanaf eind september, volgden steeds verdergaande landelijke maatregelen, die tot eind november nog steeds in regionale noodverordeningen werden vastgelegd.

Fase 3: De tijdelijke wet maatregelen covid-19 en een harde lockdown

Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) verviel vanaf 1 december 2020 de bijzondere positie die de voorzitters veiligheidsregio ontleenden aan artikel 39 Wvr. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de voorzitters veiligheidsregio op grond van de Wpg bleven echter onverminderd van kracht.

In deze derde fase van de coronacrisis bleek het tij van de tweede besmettingsgolf maar lastig te keren. De kooplust in de aanloop naar de decemberfeesten bracht in binnensteden veel mensen op de been. Het kabinet stelde op 14 december een 'harde lockdown' in: horecagelegenheden, musea en ook scholen moesten wederom hun deuren sluiten, en niet-noodzakelijke winkels moesten dicht. Bovendien zag het kabinet zich genoodzaakt een avondklok in te stellen. In verschillende steden ging de invoering van deze maatregel gepaard met rellen. De maatregel gold vanaf 23 januari 2021 en zou uiteindelijk tot 28 april duren. Met de lente in aantocht was er juist een hunkering naar een versoepeling van maatregelen, maar de snelle verspreiding van de Britse variant bood weinig mogelijkheden

daartoe. Hoewel het aantal besmettingen eind januari 2021 een dalende lijn vertoonde, toonden zich één maand later 'de contouren van de gevreesde derde golf' (*Trouw*, 25 februari 2021). Het zou nog een aantal weken duren, voordat van versoepelingen sprake zou zijn. Dit betekende onder meer dat tijdens de Ramadan geen grote gezelschappen voor de avondmaaltijd bij elkaar mochten komen en dat voor het tweede achtereenvolgende jaar Koningsdag niet uitbundig kon worden gevierd.

Fase 4: Richting het einde van de anderhalvemetermaatregel

Nadat eerst op 28 april 2021 de avondklok werd afgeschaft, en vanaf die dag de terrassen (tussen 12.00 uur en 18.00 uur) weer open mochten, volgden enkele weken later verdere versoepelingen, mede dankzij de op stoom rakende vaccinatiecampagne. Vanaf 5 juni werden voor horecagelegenheden de openingstijden verruimd en werd sporten, ook in competitieverband (zij het zonder toeschouwers), weer toegestaan. Ook mochten winkels hun deuren weer openen en mochten musea en attractieparken onder bepaalde voorwaarden weer bezoekers ontvangen. Met alle versoepelingen die op dat moment ingingen, werd echter nog geen afstand gedaan van de anderhalvemetermaatregel. Ook het dragen van een mondkapje bleef (tot 26 juni) verplicht.

Vanaf 30 juni waren evenementen weer toegestaan. Niet lang daarna echter constateerde het RIVM opnieuw een forse stijging van het aantal besmettingen, vooral onder jongeren die nog niet volledig waren gevaccineerd. Deze besmettingsgolf was hevig, maar bleek van korte duur, mogelijk doordat het kabinet begin juli aan evenementen weer beperkingen stelde en later die maand besloot discotheken te sluiten en meerdaagse evenementen voor het verdere seizoen (tot 25 september) verbood. Per 25 september 2021 werd de anderhalvemetermaatregel afgeschaft, maar werd óók – voor een bezoek aan een bioscoop, horecagelegenheid of evenement – een coronacheck verplicht. Hoewel verwacht werd dat de situatie nu in een rustiger vaarwater zou komen, bleek al snel dat het einde van de coronacrisis nog niet in zicht was.

Tot slot: Het einde nog niet in zicht

Nadat het kabinet eind september 2021 had aangegeven dat de anderhalve meter afstand niet langer noodzakelijk was, leek het normale leven weer terug te keren. Dit duurde echter niet lang, omdat de aantallen besmettingen weer toenamen en een vierde besmettingsgolf zich aandienende die opnieuw tot maatregelen noopte: één week voor de kerstvakantie (op 19 december 2021) werd – net als een jaar eerder – een harde lockdown ingesteld, die ongeveer een maand zou duren. Het was in deze fase van de coronacrisis dat de informatieverzameling ten behoeve van de reflectie op de rol van het Veiligheidsberaad plaatsvond.

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Voor het Veiligheidsberaad is het doel van deze reflectie om uit het eigen functioneren gedurende de coronacrisis lessen te trekken voor toekomstige crisissituaties. Niet eerder was het Veiligheidsberaad bij de beheersing van een landelijke crisis betrokken, wat aanleiding geeft om de bijzondere positie nader te onderzoeken.

Om te reflecteren op de rol die het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis vervulde, gaan we in op de volgende vragen.

1. Waarom en op welke manier vervulde het Veiligheidsberaad (bestaande uit de 25 voorzitters veiligheidsregio) een rol tijdens de coronacrisis?
 - > Hoe is de rol die het Veiligheidsberaad vervulde te typeren?
 - > Hoe hebben burgemeesters het optreden van de voorzitters veiligheidsregio ervaren?
 - > Hoe werd het Veiligheidsberaad in de media beschouwd?
2. Vraagt de rol die het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis vervulde om een aanpassing van wet- of regelgeving; wat zijn de voors en tegens van een juridische inbedding van een crisistaak voor het Veiligheidsberaad?

Wettelijke rol

De rol die door het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis werd vervuld, kwam deels voort uit wetgeving, te weten de Wvr en de Wpg. Hoewel deze wetten geen bevoegdheden toekennen aan het Veiligheidsberaad maar aan de voorzitters veiligheidsregio, moet worden bedacht dat het Veiligheidsberaad bestaat uit die 25 voorzitters veiligheidsregio. In tegenstelling tot de voorzitters veiligheidsregio ontleent echter het Veiligheidsberaad aan de Wvr geen zelfstandige bevoegdheid. Ook heeft het Veiligheidsberaad formeel in crisissituaties geen bijzondere taak. Over het Veiligheidsberaad staat in artikel 38 Wvr alleen het volgende vermeld: “Onze Minister voert, mede met het oog op eventueel vast te stellen landelijke doelstellingen (...), periodiek overleg met het Veiligheidsberaad.” Op basis van dit wetsartikel kan de minister van JenV landelijke doelstellingen opleggen aan de veiligheidsregio's. Daarmee gaat artikel 38 uit van een top-down benadering in plaats van een relatie op basis van gelijkwaardigheid. In de Memorie van Toelichting bij de Wvr is echter aangegeven dat de minister hierin een zekere terughoudendheid betracht: “de landelijke doelstellingen zullen vanzelfsprekend voldoende ruimte moeten laten voor lokaal en regionaal beleid.”

Tijdens de coronacrisis wijzigde de wettelijke grondslag waarop de voorzitters veiligheidsregio acteerden. Aanvankelijk diende artikel 39 Wvr als basis voor de maatregelen die werden genomen; vanaf 1 december 2020 kwam de Twm hiervoor in de plaats.

Politiek-bestuurlijke rol

Behalve een wettelijke rol kennen de voorzitters veiligheidsregio ook een politiek-bestuurlijke rol die verband houdt met hun burgemeestersambt. Een burgemeester heeft namelijk – als onderdeel van het gemeentebestuur en dus samen met het college – een algemene zorgplicht ten aanzien van de inwoners van de gemeente. Met name in crisissituaties wordt van burgemeesters verwacht de maatschappelijke beleving te verwoorden. Zij zijn onder meer een burgervader of -moeder die zich over de inwoners van zijn of haar gemeente ontfermt en (soms ook) een belangenbehartiger “die zijn of haar netwerk gebruikt, partners in het krachtenveld aan de jas trekt en de druk opvoert om de overlast voor de eigen inwoners zo snel mogelijk onder controle te brengen” (Jong, 2019; zie ook Jong & Johannink, 2005). In die zin zal de gemeente de impact van de coronacrisis en van de coronamaatregelen zo veel mogelijk willen verzachten en aan getroffen en haar betrokkenheid willen tonen. In het verlengde daarvan zal de burgemeester de belangen van ingezetenen behartigen en het Rijk en andere overheden verzoeken om te helpen de impact van de crisis te beperken. Dit kan via allerlei bestuurlijke en politieke kanalen; via het Veiligheidsberaad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de commissaris van de Koning (cvdK), partijlijnen, de Tweede Kamer et cetera, en soms ook via de media.

Aanpak van het onderzoek

Document- en literatuurstudie

Ten behoeve van de reflectie op de rol van het Veiligheidsberaad zijn ten eerste verschillende documenten geraadpleegd. Onder andere is kennisgenomen van relevante wet- en regelgeving (zoals de Wvr, Wpg, Twm en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing) en van beschouwingen die hierover verschenen zijn, waaronder Memories van Toelichting en het rapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. Ook hebben we de verslagen van bijeenkomsten van het Veiligheidsberaad tot ons genomen, evenals de brieven die vanuit het Veiligheidsberaad richting (leden van) het kabinet en de Tweede Kamer zijn uitgegaan. Verder is gebruikgemaakt van (tussentijdse) evaluaties over de beheersing van de coronacrisis in Nederland en zijn evaluaties geraadpleegd van eerdere casus waarin van GRIP-4 of van een landelijke crisissituatie sprake was.

Interviews

Ten tweede hebben we met in totaal 25 personen gesproken. Onder de respondenten waren 13 voorzitters veiligheidsregio, maar ook personen die iets meer op afstand van het Veiligheidsberaad stonden.¹ In de gesprekken is de respondenten gevraagd hun visie te geven op de rol van het Veiligheidsberaad in de verschillende fasen van de coronacrisis en op de rol die het Veiligheidsberaad in een toekomstige landelijke crisis zou kunnen vervullen.

Enquête

Om te peilen hoe door burgemeesters de bestuurlijke afstemming over de landelijke maatregelen is ervaren, is onder alle burgemeesters (niet-zijnde voorzitter veiligheidsregio) een enquête uitgezet. In deze enquête is aan hen een aantal vragen voorgelegd over de wijze waarop in hun regio de bestuurlijke afstemming plaatsvond. Ook is de burgemeesters gevraagd naar hun mening over de rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis en of het Veiligheidsberaad in een toekomstige landelijke crisis weer een dergelijke rol zou moeten vervullen.

Media-analyse

Daarnaast heeft er een analyse plaatsgevonden van mediaberichten die in de jaren 2020 en 2021 over het Veiligheidsberaad verschenen zijn. Het bestand bestond uit een selectie van in totaal 889 artikelen waarin het Veiligheidsberaad specifiek met betrekking tot de coronacrisis werd genoemd.

Expertsessie

Ten slotte heeft er een expertsessie plaatsgevonden met een select aantal deskundigen om van gedachten te wisselen over de vraag of een wijziging in wet- of regelgeving nodig is om de rol van het Veiligheidsberaad in een eventuele toekomstige landelijke crisissituatie te expliciteren.²

¹ Zie voor de volledige respondentenlijst bijlage 1.

² De deelnemers aan de expertsessie staan vermeld in bijlage 1.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit:

- > Dhr. H. Bruls, burgemeester van Nijmegen (voorzitter)
- > Dhr. H. Lenferink, burgemeester van Leiden
- > Dhr. T. Weterings, burgemeester van Tilburg
- > Dhr. J. Koppenjan, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- > Dhr. E. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden.

Tijdens de eerste bijeenkomst van de begeleidingscommissie (die medio november 2021 plaatsvond) is de onderzoeksaanpak besproken. Eind februari 2022 vond de tweede bijeenkomst plaats en is de conceptrapportage van feedback voorzien, waarna dit eindrapport is opgesteld.

Leeswijzer

De opbouw van deze publicatie is als volgt. In hoofdstuk 1 zetten we eerst – in het kort – de bestuurlijk-juridische aspecten van de bestrijding van de infectieziekte COVID-19 uiteen. Ingegaan wordt op de veranderingen die tussentijds in wet- en regelgeving plaatsvonden en wat dit voor de formele verhoudingen tussen de voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters betekende.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 2 in op het functioneren van het Veiligheidsberaad gedurende met name het eerste anderhalf jaar van de coronacrisis. We gaan in op de redenen waarom en de wijze waarop er tussen de voorzitters veiligheidsregio en met leden van het kabinet afstemming plaatsvond. Ook lichten we toe hoe de afstemming met de witte kolom is ervaren en waar de samenwerking met de VNG werd gezocht.

Daarna beschrijven we in hoofdstuk 3 – op basis van de antwoorden die in de enquête gegeven zijn – hoe burgemeesters het optreden van hun voorzitter veiligheidsregio en de rol van het Veiligheidsberaad hebben ervaren. Aansluitend volgen in hoofdstuk 4 de bevindingen uit de media-analyse.

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal in hoeverre het, gezien de ervaringen die zijn opgedaan, door diegenen met wie we spraken nodig of wenselijk wordt gevonden om in wet- of regelgeving een crisistaak voor het Veiligheidsberaad op te nemen.

In hoofdstuk 6 vatten we de belangrijkste bevindingen uit de reflectie samen.

1 Bestuurlijk-juridische aspecten bestrijding COVID-19

1.1 Wet publieke gezondheid

De bestrijding van infectieziekten is geregeld in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Op grond van deze wet heeft de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio bepaalde bevoegdheden en bestaat er de mogelijkheid tot centralisatie naar de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Omdat COVID-19 was aangemerkt als een A-infectieziekte, lag de bestrijding aanvankelijk bij de voorzitter veiligheidsregio, met mogelijke opschaling naar de minister van VWS.

Directeur Publieke Gezondheid

De directeur Publieke Gezondheid (DPG) geeft, onder verantwoordelijkheid van het desbetreffende regionaal bestuur, leiding aan de GGD. In de respons op een crisis heeft de DPG ook de operationele leiding over de geneeskundige keten, onder het opperbevel van de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. Daarvoor staat de GHOR de DPG ter beschikking. Bij een infectieziektebestrijding adviseert de DPG de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio over de te nemen maatregelen, al ligt deze wettelijke adviesfunctie formeel bij de (door de DPG benoemde) arts infectieziektebestrijding van de GGD. Het is een zware adviesbevoegdheid: de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio kan geen maatregelen treffen dan na advies van de arts infectieziektebestrijding.

Ten behoeve van de bestrijding van het coronavirus was het aan de voorzitter veiligheidsregio om op grond van de Wpg zo nodig maatregelen op te leggen. Maatregelen als isolatie en quarantaine hebben betrekking op individuele gevallen; maatregelen als het sluiten van scholen kunnen alleen worden genomen na constatering van een besmetting. In de Wpg ontbreekt echter een juridische grond voor algemene preventieve maatregelen, die nu juist in de coronacrisis noodzakelijk bleken.

Noodverordeningen op aanwijzing van de minister van VWS

Vanwege de leemte in de Wpg voor wat betreft het treffen van collectieve preventieve maatregelen, verzocht de minister van VWS (op grond van artikel 7 Wpg) de voorzitters veiligheidsregio om via noodverordeningen de landelijke maatregelen te implementeren. Hiermee doorbrak de minister van VWS de autonomie van zowel gemeenten, door de opschaling naar de voorzitters veiligheidsregio feitelijk op te leggen, alsook de autonomie van de voorzitters veiligheidsregio om noodverordeningen af te kondigen. De noodverordeningen behelsden feitelijk landelijke maatregelen van de minister van VWS.

Maatregelen die door de voorzitter veiligheidsregio konden worden genomen, betroffen de handhaving van de noodverordeningen en bijvoorbeeld de (tijdelijke) sluiting van bedrijven op basis van de Wpg (zoals gebeurde met slachthuizen) en de sluiting van toegangswegen

naar gebieden waar te veel mensen dreigden te komen. Ook het beëindigen van demonstraties vanwege besmettingsgevaar of het niet voldoen aan de verplichte anderhalve meter afstand was een maatregel waartoe de voorzitter veiligheidsregio kon overgaan.

1.2 Wet veiligheidsregio's: opschaling naar GRIP-4

Met het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam (RBT), oftewel de opschaling naar GRIP-4, neemt de voorzitter veiligheidsregio bepaalde bevoegdheden over van de burgemeesters van de betrokken gemeenten in de regio, maar alléén ten aanzien van de crisis waarvoor het RBT bijeen is geroepen.³

De opschaling naar GRIP-4, en daarmee de overname van bevoegdheden door de voorzitter veiligheidsregio vanaf 12 maart 2020, was bedoeld ten behoeve van de infectieziektebestrijding. In de praktijk werd de opschaling echter breder geïnterpreteerd, namelijk dat die algemeen geldend was en de voorzitter dus ook bevoegd was bij allerlei andere lokale incidenten en ordeverstoringen. De burgemeester was echter nog steeds bevoegd om bij ordeverstoringen op te treden, zolang de handhaving niet direct gerelateerd was aan de bestrijding van COVID-19 en de handhaving van de coronamaatregelen. Dat de coronamaatregelen mogelijk de aanleiding waren van de ordeverstoringen, deed daar niets aan af. Ingrijpen bij een demonstratie vanwege een ordeverstoring was dus aan de burgemeester; ingrijpen bij een demonstratie om de coronamaatregelen te handhaven was aan de voorzitter veiligheidsregio. In de praktijk bestond hierin echter vaak overlap, waardoor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgemeester en voorzitter veiligheidsregio niet altijd even scherp te trekken was (zie Boin, Nooy & Van der Velden, 2020). Andersom bleek soms ook, dat lokale maatregelen zoals het afsluiten van wegen en stranden, door de burgemeester werden genomen, terwijl hiertoe juist de voorzitter bij uitsluiting bevoegd was. Die maatregelen werden immers geheel en alleen genomen vanwege COVID-19.

De bestrijding van het coronavirus en de handhaving van de maatregelen die in dat kader werden genomen, lagen dus bij de voorzitter veiligheidsregio. Dat liet onverlet dat de burgemeester nog steeds bevoegd was om in de gemeente de openbare orde te handhaven, en zou de situatie daartoe aanleiding geven, dan zou voor de handhaving van de openbare orde alsnog kunnen worden opgeschaald via de mogelijkheden die de Wvr en de Politiewet 2012 daarvoor bieden.

³ Een opschaling naar GRIP-4 betekent dus niet per definitie dat de voorzitter veiligheidsregio zijn gezag uitoefent over de gehele regio; het betreft alleen die gemeenten die zijn geraakt of geraakt kunnen worden. Zie Brainich & Helsloot, 2021, p. 539.

1.3 Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Met de Twm, die in de plaats kwam van de noodverordeningen, kwamen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de coronamaatregelen en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen en het afgeven van bevelen weer bij de burgemeesters te liggen. Hiermee kwamen de voorzitters veiligheidsregio's in zekere zin aan de zijlijn te staan.⁴ Dit ondanks het feit dat er sprake was van een A-infectieziekte en de voorzitters veiligheidsregio, volgens de systematiek van de Wpg, in dat geval bevoegd zijn om maatregelen op te leggen. In feite zijn er sindsdien twee verschillende bestuurlijke regimes tegelijkertijd van kracht.

Ter illustratie: als een bedrijf zich niet aan de maatregelen houdt en er daardoor besmettingen optreden, kan zowel de voorzitter veiligheidsregio optreden en het bedrijf sluiten op basis van hoofdstuk 5 van de Wpg, alsook de burgemeester op basis van het tijdelijke hoofdstuk 5a. Het tijdelijke hoofdstuk wordt echter gezien als een 'lex specialis' en heeft daarmee voorrang op andere bepalingen uit de Wpg (hoofdstuk 5) en ook op de Wvr.

In de praktijk was de Twm vooral een verdere centralisatie van de aanpak, aangezien de minister van VWS de maatregelen nam en geen gebruik meer hoefde te maken van de noodverordeningbevoegdheid van de voorzitters veiligheidsregio.

⁴ Artikel 39 Wvr bleef ook na 30 november 2020 van toepassing, maar gold sindsdien niet onverkort. Op grond van artikel 39 Wvr bleef een regionaal beleidsteam bijeenkomen maar werd de burgemeester – in plaats van de voorzitter veiligheidsregio – bevoegd toepassing te geven aan de in lid 1 genoemde artikelen, met uitzondering van artikel 5 en 7 Wvr en artikel 176 Gemeentewet (zie artikel 58d, lid 3, Twm). Alleen door een formeel besluit van de minister van VWS op grond van artikel 58d Twm zou een bepaalde bevoegdheid van een burgemeester tijdelijk bij de voorzitter veiligheidsregio kunnen worden belegd.

2 De rol van het Veiligheidsberaad

Toen op 12 maart 2020 in Den Haag het overleg plaatsvond tussen minister Grapperhaus van JenV, minister De Jonge van VWS en de leden van het Veiligheidsberaad waarin besloten werd om op te schalen naar GRIP-4, kon niemand bevroeden dat dit het eerste overleg zou zijn van een lange reeks overleggen tussen het Veiligheidsberaad en leden van het kabinet. Niet alleen was er op dat moment nog veel onduidelijk over het verloop van de pandemie, ook was niet voorzien dat het Veiligheidsberaad in de bestrijding van de coronacrisis een rol zou gaan spelen. Sinds dat eerste overleg kwamen de voorzitters veiligheidsregio vrijwel wekelijks bijeen; veelal fysiek (in Utrecht), maar gaandeweg ook geregeld digitaal.⁵ Behalve de minister van JenV was soms ook de minister van VWS aanwezig en/of schoven andere bewindspersonen aan. Ook werd het overleg bijgewoond door een vertegenwoordiger van GGD GHOR Nederland en ambtelijke vertegenwoordigers van departementen, gemeenten en veiligheidsregio's. Op basis van de bestudeerde stukken en de gesprekken die we in het kader van deze reflectie hebben gevoerd, gaan we in dit hoofdstuk in op de rol(len) die het Veiligheidsberaad sinds het voorjaar van 2020 in de coronacrisis heeft vervuld.

2.1 Afstemming tussen de voorzitters veiligheidsregio

Na die eerste bijeenkomst in Den Haag in maart 2020 hadden de voorzitters veiligheidsregio welhaast met ijzeren regelmaat en veel vaker dan gebruikelijk was overleg. Was er normaal gesproken slechts vier keer per jaar een bijeenkomst van het Veiligheidsberaad (die niet altijd door alle voorzitters veiligheidsregio werd bijgewoond), vanaf medio maart 2020 spraken de voorzitters veiligheidsregio elkaar wekelijks en soms zelfs vaker.⁶ Vanaf het moment dat er landelijke maatregelen werden afgekondigd, zag namelijk elke veiligheidsregio zich voor de opgave gesteld om aan de hand van de aanwijzing van de minister van VWS een regionale noodverordening op te stellen. Al vrij snel werd het de voorzitters duidelijk dat het weinig efficiënt en ook weinig effectief was om dat in elke veiligheidsregio afzonderlijk te doen. Over de interpretatie van de aanwijzing van minister De Jonge vond daarom na enige tijd in het Veiligheidsberaad overleg plaats. Zo vond er afstemming plaats over het toestaan van weekmarkten, de openstelling van campings en vakantieparken en over de voorwaarden waaronder bepaalde bijeenkomsten (als uitvaarten) zouden kunnen plaatsvinden. Het uitgangspunt was om ruimte te laten voor regionale verschillen, maar al te grote verschillen zouden de uitlegbaarheid van de maatregelen geen goed doen en het maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen kunnen schaden.

⁵ Vanaf begin maart 2020 tot en met eind december 2021 kwamen de voorzitters veiligheidsregio in totaal 93 bij elkaar, waarvan 33 keer digitaal. Vijf overleggen waren deels gewijd aan reguliere zaken.

⁶ Daarnaast hadden de voorzitters veiligheidsregio onderling contact via een 'signal-group'. Door de meeste voorzitters veiligheidsregio die we spraken werd dit medium wel gewaardeerd, al is een app-groep voor diegenen die er minder affiniteit mee hebben soms ook een onafzienbare stroom aan berichten.

Na de inwerkingtreding van de Twm was overleg over de noodverordeningen niet meer nodig, maar er speelden – ook al voordien – nog andere vraagstukken die de voorzitters veiligheidsregio met elkaar en/of met leden van het kabinet wensten te bespreken. Zo werd al begin april 2020 gesproken over het woon-werkverkeer en toerisme in grensgebieden en de problemen die meerdere veiligheidsregio's ervoeren met de besmettingen onder buitenlandse werknemers in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw en in slachthuizen (zie Wijkhuijs, 2021). Daarnaast vonden in het voorjaar van 2020 in verschillende grote steden demonstraties en boerenprotesten plaats en werd in het Veiligheidsberaad overlegd onder welke voorwaarden deze zouden worden toegestaan. Ook de ruiming van nertsbedrijven vanwege een coronabesmetting was voor een aantal (met name Brabantse) veiligheidsregio's een thema: enkele jaren eerder had in hetzelfde gebied Q-koorts geheerst en de onrust onder de bevolking was daarom groot (zie De Klerk, 2021). In een brief aan de minister van Landbouw werd verzocht hier (meer) alert op te zijn en met een afvaardiging van het Veiligheidsberaad hierover in gesprek te gaan.

In de zomer van 2020 uitten vervolgens de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam hun zorgen over de gestage toename van het aantal besmettingen in hun gemeente c.q. regio. Voor een mondkapjesplicht vonden zij echter – ook bij het kabinet – maar weinig steun, mede omdat er volgens het Outbreak Management Team (OMT) nog geen wetenschappelijk onderbouwd bewijs was dat door het dragen van mondkapjes besmettingen zouden kunnen worden voorkomen (zie Van Duin, 2021). Bovendien kon een mondkapjesplicht, vanwege de inbreuk op de grondrechten, niet zomaar in een noodverordening worden vastgelegd; daarvoor was een wettelijke grondslag nodig, waarin uiteindelijk de Twm zou voorzien. Andere thema's die speelden, waren de voorwaarden waaronder wedstrijden in het betaald voetbal zouden kunnen plaatsvinden en het al dan niet toestaan van Sinterklaasoptochten en het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling.

De invoering van de Twm deed de frequentie van overleggen van het Veiligheidsberaad met minister Grapperhaus (en andere bewindspersonen) niet afnemen, integendeel. Onder voorzitterschap van burgemeester Bruls van Nijmegen vond ook na 1 december 2020 een reeks overleggen plaats. Zo leefden er over het maatregelenpakket dat met de harde lockdown (van 14 december 2020) zou ingaan veel vragen. Ook het voornemen van het kabinet om een avondklok in te stellen vroeg volgens het Veiligheidsberaad een goede onderbouwing. De maatregel zou vooral voor de handhaving op gemeentelijk niveau consequenties hebben. Toen op zaterdag 23 januari 2021 de avondklok werd ingesteld, leidde dat in verschillende steden tot rellen.

Rond diezelfde tijd bestond in het Veiligheidsberaad behoefte aan duidelijkheid over het weer gedeeltelijk openstellen van de samenleving, maar waren er tegelijkertijd ook zorgen over het verloop van de derde besmettingsgolf. In het Veiligheidsberaad werd voorgesteld om grote evenementen bij voorbaat uit te stellen (tot 1 juni) en ook werd (via de minister van JenV) aan het OMT om een advies gevraagd over de gezondheidsrisico's bij demonstraties, die nog altijd plaatsvonden.⁷ Ook werd het kabinet geadviseerd om de avondklok niet al te snel af te schaffen, want herinvoering van die maatregel zou weer lastig kunnen zijn. Daarnaast uitten de voorzitters veiligheidsregio hun zorgen over de sociaal-maatschappelijke gevolgen van de maatregelen, met name voor jongeren, en wezen zij minister Grapperhaus en minister De Jonge op een afnemend maatschappelijk draagvlak.

⁷ Zie het advies n.a.v. 98e OMT deel 2 d.d. 1 februari 2021.

Toen begin maart 2021 minister Ollongren van Binnenlandse Zaken bij het overleg van het Veiligheidsberaad aanwezig was, werd gesproken over de maatregelen die bij de Tweede Kamerverkiezingen zouden gelden (geen avondklok, toezicht bij het handmatig tellen van de stemmen en dergelijke). Enkele weken later waren de 'Field Labs' en het wetsvoorstel voor invoering van een quarantaineplicht (waar het Veiligheidsberaad op aangedrongen had) onderwerp van overleg met de minister van VWS. In de daarop volgende weken (c.q. maanden), toen een heropening van de samenleving steeds meer in zicht kwam, vond met minister Grapperhaus een reeks overleggen plaats over het zogenoemde 'openingsplan' en het moment waarop de anderhalvemetermaatregel zou worden losgelaten. Zo werd bijvoorbeeld gesproken over de voorwaarden waaronder in studentensteden de introductieweken zouden kunnen plaatsvinden, nog voordat op 25 september 2021 de anderhalvemetermaatregel (tijdelijk) zou worden afgeschaft.

Zoals gezegd, was de versoepeling van de maatregelen slechts van korte duur. Vanwege de zich snel verspreidende omikronvariant werden vanaf medio november 2021 opnieuw maatregelen afgekondigd. Het betekende onder meer dat de reeks overleggen tussen bewindspersonen en het Veiligheidsberaad tot het moment van schrijven werd voortgezet.

Onderstaand hebben we een aantal termen op een rijtje gezet, waarmee respondenten de rol van het Veiligheidsberaad typeerden.

Typeringen van het Veiligheidsberaad door voorzitters veiligheidsregio

"Het Veiligheidsberaad was een ..."

- > burgemeestersparlement
- > scharnierpunt
- > klankbord voor het kabinet
- > juridische vertaalmachine
- > stempelmachine
- > lobbymachine van de G4
- > uitvoeringsinstituut
- > hermelijnen jas (van de minister van VWS)
- > duizendingendoekje.

Ruimte voor regionale verschillen of één lijn?

In het Veiligheidsberaad is meerdere keren gesproken over regionale verschillen. Dat ging niet altijd zonder slag of stoot. In de eerste dagen nadat het coronavirus Nederland had bereikt, was in de noordelijke veiligheidsregio's nog onbekend welke impact de pandemie had op het dagelijks leven, waarmee op dat moment vooral de Brabantse en Limburgse regio's werden geconfronteerd. Toch werd ingestemd met het besluit om naar GRIP-4 op te schalen. Nadat vervolgens in de zomer van 2020 de nationale crisisstructuur was afgeschaald en het treffen van maatregelen aan de veiligheidsregio's werd overgelaten, volgde de oproep van de burgemeesters van Rotterdam en Amsterdam om in binnensteden het dragen van een mondkapje verplicht te stellen. De grote besmettingsdruk in (Rand)stedelijk gebied werd echter in andere regio's niet zo sterk beleefd. Er bestond twijfel of het dragen van een mondkapje in alle veiligheidsregio's verplicht zou moeten worden gesteld of dat een meer gedifferentieerde aanpak (naar veiligheidsregio) uitkomst zou kunnen bieden. Na een periode van overleg, ook met minister Grapperhaus en minister De Jonge, werd besloten dat aanvankelijk in drie, maar uiteindelijk in zes veiligheidsregio's (Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Hollands-Midden, Kennemerland en Utrecht) vanaf 18 september

2020 een aantal specifieke maatregelen zouden gaan gelden. Na enkele dagen werd dit besluit echter al weer door de snel oplopende aantallen besmettingen ingehaald: op 28 september volgden er weer landelijke maatregelen. Voor het 'regionaal indammen van besmettingshaarden' bleek ons land eenvoudig te klein: "Regionaal maatwerk kwam niet van de grond."

Uitlegbaarheid en handhaafbaarheid

De (mislukte) poging die in de zomer van 2020 ondernomen was om tot meer differentiatie in de regionale maatregelen te komen, onderstreepte in feite het belang van 'eenheid van bestuur'. In hun reactie op de voorgenomen coronamaatregelen van het kabinet werd dat door de voorzitters veiligheidsregio ook steeds voorgestaan. Maar van belang waren ook de uitlegbaarheid en de handhaafbaarheid van de maatregelen. "Het duiden van de situatie is een taak van de burgemeester; in een landelijke crisis is dat niet anders." In de vergaderingen van het Veiligheidsberaad werd daarom op voorgenomen maatregelen kritiek geuit als de maatregelen niet voldoende uitlegbaar of handhaafbaar zouden zijn. Die twee begrippen vormden als het ware het mantra, dat na verloop van tijd steeds luider werd, ook omdat de naleving van de maatregelen met de tijd afnam.

Invloed op het coronabeleid

Over de mate waarin het Veiligheidsberaad invloed heeft gehad op het coronabeleid waren de voorzitters veiligheidsregio over het algemeen bescheiden: "Wij konden marginaal nog wat inbrengen", door bijvoorbeeld ervoor te pleiten dat een maatregel een uurtje of een dag later zou ingaan. "Het was heel ingewikkeld om een deuk in een pakje boter te slaan." Een voorbeeld van 'een enkele keer', aldus sommige voorzitters veiligheidsregio, waarin het standpunt van het Veiligheidsberaad werkelijk effect sorteerde, was het pleidooi voor een vuurwerkverbod tijdens de jaarwisseling 2020-2021.⁸ In feite was het Veiligheidsberaad "een nuttig podium om signalen uit de samenleving af te geven, die soms tot aanpassingen 'in de marges van het beleid' hebben geleid."

Maar naast een misschien weinig zichtbaar direct effect heeft het Veiligheidsberaad via de wekelijkse beraadslagingen met de minister van JenV, die de uitkomst van het overleg telkens inbracht in het kabinetsoverleg, en via de contacten met andere (bewinds)personen ook indirect invloed op het coronabeleid gehad. Door bijvoorbeeld te blijven hameren op de uitlegbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen en te wijzen op de gevolgen van de maatregelen voor bepaalde groepen (zoals jongeren en de horeca), is het kabinet daar ongetwijfeld meer bewust van geraakt. Ook het openingsplan dat in de loop van 2021 werd uitgerold, kwam tot stand na aandringen van en intensieve beraadslaging met het Veiligheidsberaad.

De rol van de voorzitter van het Veiligheidsberaad

De vergaderingen van het Veiligheidsberaad werden voorgezeten door burgemeester Bruls van Nijmegen. Als voorzitter stond hij voor de opgave om steeds de balans te vinden tussen de belangen van de veiligheidsregio's gelegen in de periferie en die van de G4, of tussen diegenen die nadruk legden op de handhaving en diegenen die aandacht wensten voor de maatschappelijke gevolgen van de maatregelen. De aanwezigen bij het overleg wilden elk zo hun zegje doen, maar de spreektijd moest ook kort gehouden worden om de tijdsduur van de vergaderingen binnen de perken te houden. Naar de mening van collega-voorzitters

⁸ Een jaar later werd in een gezamenlijke brief met de VNG wederom voor een algeheel vuurwerkverbod gepleit, hetgeen voor het kabinet de doorslag gaf hiertoe over te gaan.

veiligheidsregio is Bruls daarin goed geslaagd; hij wijdde zich als neutrale ‘primus inter pares’ aan zijn taak. Ook gaf hij het Veiligheidsberaad een gezicht door voldoende tijd te nemen om de media te woord te staan. Na verloop van tijd werd hij een bekend persoon, met ook de lasten van dien.⁹

Overigens deed Bruls het niet geheel alleen. Tijdens de zeldzame perioden waarin hij met vakantie was, kon hij een beroep doen op de plaatsvervangend voorzitter, burgemeester Lenferink van Leiden. Het was achteraf gezien misschien wel een gunstige bijkomstigheid dat het voorzitterschap niet in handen was een G4-burgemeester. Dat zou mogelijk de suggestie van een G4-dominantie hebben versterkt, terwijl de G4-burgemeesters zich nu, onder het voorzitterschap van Bruls, in de discussie (over bijvoorbeeld de mondkapjesplicht) konden mengen.

2.2 Deelname aan overleggrema op nationaal niveau

De frequentie van vergaderingen van het Veiligheidsberaad werd afgestemd op de overleggen die op nationaal niveau in tal van gremia met de regelmaat van de klok plaatsvonden. Aan een aantal van deze overleggen werd deelgenomen door vertegenwoordigers (voorzitters of directeuren) van veiligheidsregio's. Zo was de voorzitter van veiligheidsregio Limburg-Noord, burgemeester Scholten, als portefeuillehouder GHOR binnen het Veiligheidsberaad op 24 januari 2020 aanwezig bij een eerste bijeenkomst van het Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding (BAO), dat plaatsvond op het ministerie van VWS. Tijdens die bijeenkomst gaf de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding (Cib), Van Dissel, tevens voorzitter van het OMT, uitleg over wat er aan de hand was en zou kunnen gebeuren. Bijeenkomsten van het BAO volgden sindsdien telkens nadat het OMT een (concept)advies had uitgebracht en vonden plaats onder voorzitterschap van de Directeur-generaal Volksgezondheid. Burgemeester Scholten nam namens de GHOR-burgemeesters hieraan deel.

Functionele keten

Volgens de crisisstructuur van het ministerie van VWS vindt er in het BAO beraadslaging plaats over de bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid van de OMT-adviezen: binnen het BAO worden de adviezen van het OMT, zo is de gedachte, van een bestuurlijk advies aan de minister van VWS voorzien. Daarbij worden de belangen van het lokale bestuur behartigd door vertegenwoordigers van de GHOR-burgemeesters, GGD-Nederland, de VNG en eventueel andere bij het onderwerp betrokken lokale bestuurders.¹⁰ Vervolgens neemt de minister van VWS op basis van het BAO-advies een besluit over de bestrijdingsmaatregelen (RIVM, 2020). In de praktijk bleek dat het OMT-advies over het algemeen door het BAO werd overgenomen. Heel af en toe werd er een opmerking als ‘let hier of daar op’ bij geplaatst.¹¹

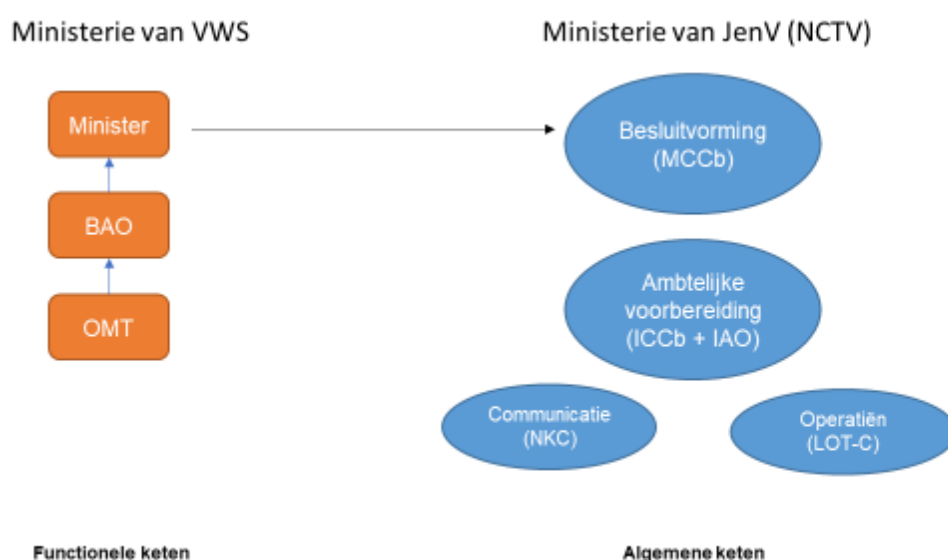
⁹ In de jaren 2020 en 2021 kreeg het secretariaat van het Veiligheidsberaad ruim 1500 mails te beantwoorden die gericht waren aan voorzitter Bruls, maar waarvan een deel, gezien de strekking, waarschijnlijk bedoeld was voor minister De Jonge. Niet alle mails waren even vriendelijk van toon.

¹⁰ Zie artikel 3 Instellingsbesluit Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding, Staatscourant 7 december 2004, nr. 236, p. 10.

¹¹ Ook ten tijde van de Mexicaanse griep was dit het geval, zie Helsloot & Van Dorssen, 2011.

Algemene keten

Zoals er binnen het ministerie van VWS voor de aansturing van de functionele keten een crisisstructuur was geactiveerd, zo was ook door de minister van JenV als coördinerend minister op het gebied van crisisbeheersing de algemene crisisstructuur geactiveerd, die ondersteund werd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Binnen deze structuur vond er interdepartementaal overleg en afstemming tussen ministers plaats. Medio februari 2020 werd eerst het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) opgestart. Vervolgens vond op 26 februari 2020 de eerste bijeenkomst van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) plaats. Daarin participeerden de voorzitters van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Op 3 maart kwam de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) voor de eerste keer bijeen, onder voorzitterschap van premier Rutte. Aan de overleggen van de MCCb werd ook deelgenomen door de voorzitter van het Veiligheidsberaad.¹²



Figuur 2.1 Overleggremia binnen de nationale crisisstructuur, februari tot juli 2020¹³

Deze structuur bleef tot 1 juli 2020 in stand. Tegen die tijd bestond er op rijksniveau de wens om de algemene crisisstructuur af te schalen en het verdere verloop van de coronacrisis onder te brengen in de reguliere structuren. Na de zomer vonden daarom de overleggen plaats onder leiding van het ministerie van VWS en veranderde de naamgeving van de gremia enigszins.¹⁴ Via deze zogenoemde schaduwstructuren wist het Veiligheidsberaad wat er elders werd besproken en werden contacten onderhouden die op bepaalde momenten uitkomst boden als verschillende gemeenten met bepaalde vraagstukken te maken kregen. Soms werd daartoe vanuit het Veiligheidsberaad een vertegenwoordiging gevormd, bijvoorbeeld rond de besmettingen in slachterijen of het doorgaan van wedstrijden in het betaald voetbal. Ook was dit het geval toen er in de zomer van 2021 in studentensteden onduidelijkheid bestond over de voorwaarden waaronder de introductieweken zouden kunnen plaatsvinden. Daarover heeft toen via deze structuren overleg plaatsgevonden.

¹² Op de dag van de tramsnslag in Utrecht (18 maart 2019) was met een vergelijkbare constructie gewerkt: toen belde de burgemeester van Utrecht in tijdens overleggen van de MCCb.

¹³ De figuur is samengesteld op basis van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (p. 35) en het Instellingsbesluit Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding.

¹⁴ Zie voor een meer uitgebreide beschrijving Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis: Deel 1*, p. 118-126.

2.3 Afstemming met de ‘witte kolom’

Een thema dat in deze reflectie niet mag ontbreken is de samenwerking met de keten van de gezondheidszorg, oftewel de witte kolom. Als deze samenwerking in één woord zou moeten worden samengevat, past hierbij nog het meest de term ‘gevoelig’. Wel fluctueerde de mate van gevoeligheid in de loop van de tijd en bestonden en bestaan er tussen veiligheidsregio’s in hun relatie met de witte kolom grote verschillen. In de ene veiligheidsregio verliep de samenwerking duidelijk soepeler dan in andere veiligheidsregio’s. Uit bijvoorbeeld regio’s waar de GGD en de veiligheidsregio in één organisatie zijn ondergebracht, werden overwegend positieve geluiden gehoord. Over het algemeen, zo vonden velen die we spraken, werd er tussen bestuurders van de algemene keten en die van de witte kolom goed samengewerkt. Ook sloot bij de overleggen van het Veiligheidsberaad een vertegenwoordiger van GGD GHOR Nederland aan. Vanaf augustus 2020 was de nieuwe voorzitter van GGD GHOR Nederland, Rouvoet, de vertegenwoordiger van de witte kolom en als zodanig standaard aanwezig bij de bijeenkomsten van het Veiligheidsberaad. Over het algemeen werd gewaardeerd dat hij vanuit een wat andere, meer bestuurlijke, rolopvatting aanschoof en het Veiligheidsberaad van informatie voorzag.¹⁵

De gevoeligheid echter die werd ervaren, draaide in veel gevallen om de vraag wie nu welke rol had en wie nu primair voor welke zaken aan de lat stond c.q. verantwoordelijk was. Die vraag deed zich op verschillende momenten en ook op verschillende niveaus voor. Was corona vooral een gezondheidscrisis die aansturing vanuit de witte kolom (i.c. het ministerie van VWS) veronderstelde, of was er sprake van een maatschappelijke crisis, waarin de algemene keten over het algemeen een leidende rol heeft? Vooral in de eerste paar maanden werd de coronacrisis overwegend als een gezondheidscrisis beschouwd. Langzamerhand verbreedde het perspectief. Toch lag het zwaartepunt van de aanpak lange tijd feitelijk bij de minister van VWS. De mate waarin de ziekenhuizen in staat zouden zijn zorg te verlenen, speelde vanaf het begin een dominante rol. Meer specifiek ging het vooral om IC-capaciteit (bedden en vooral personeel).

Waarschijnlijk zal ook op rijksniveau de vraag hebben gespeeld wie nu primair ‘in the lead’ was. Hoorde het ministerie van JenV als systeemverantwoordelijke voor rampen en crises, of het ministerie van VWS als systeemverantwoordelijke voor de gezondheidszorg, ‘in the lead’ te zijn? Hoewel het geen onderwerp van deze reflectie is, raakt deze vraag wel aan enkele andere belangrijke issues die in de samenwerking tussen de voorzitters veiligheidsregio en de witte kolom speelden. Was bijvoorbeeld de rechtstreekse aansturing van de GGD’en en hun directeuren (i.c. de DPG’s) door de minister van VWS wel op zijn plaats?

Op 31 maart 2020 stuurde de minister van VWS per brief een aanwijzing aan de DPG’s en een afschrift van deze brief aan de voorzitters veiligheidsregio. In de brief kregen de DPG’s een waslijst aan opdrachten en aandachtspunten. Hoewel verschillende respondenten deze keuze van de minister van VWS wel begrepen, was waarschijnlijk geen van de voorzitters veiligheidsregio’s het eens met deze aanpak. Strikt genomen is de voorzitter veiligheidsregio ‘de baas’ van de DPG in zijn of haar regio. “Ik merkte dat er nu een lijn langs begon te lopen vanuit VWS.” De desbetreffende brief en het rechtstreeks adresseren van de DPG’s door VWS heeft tot forse frustratie bij de voorzitters veiligheidsregio geleid.¹⁶ De GGD’en zijn

¹⁵ Wel merkten enkele respondenten op dat de voorzitter van GGD GHOR Nederland strikt genomen geen ‘bestuurder’ is, maar een op zich wat aparte organisatie vertegenwoordigt (namelijk een vereniging van GGD’en).

¹⁶ Overigens waren ook artsen infectieziekten niet allemaal enthousiast over de brief. Volgens de normale aanpak van infectieziekten krijgen zij opdrachten van het RIVM, terwijl nu opeens ook hun directeuren met een wensenlijst kwamen.

immers van oorsprong gemeentelijke organisaties die de afgelopen jaren regionaal georganiseerd en ingebed zijn. De medewerkers zijn géén rijksambtenaren: “De GGD’en zijn van de regio’s!”¹⁷ Nu via het ministerie van VWS aansturing plaatsvond, leek het alsof de GGD’en uitvoeringsorganisaties van de minister van VWS waren.

Over de reden waarom deze brief indertijd werd geadresseerd aan de DPG’s (en niet aan de voorzitters veiligheidsregio) doen verschillende verhalen de ronde. Op het ministerie van VWS vond men misschien dat hiermee de snelheid van handelen was gediend. Als de minister van VWS de formele (c.q. wettelijke) route zou hebben gekozen, had hij alle 25 voorzitters veiligheidsregio afzonderlijk een aanwijzing moeten geven. Hij koos er echter voor om met GGD GHOR Nederland een dienstverleningsovereenkomst aan te gaan. Dit paste bij de definitie van de coronacrisis als een gezondheids crisis en het betrof nu eenmaal de uitvoering van de publieke gezondheidszorg. Ook is wel als argument gegeven dat de minister van VWS aanvankelijk de brief aan de voorzitters veiligheidsregio wilde versturen, maar de minister van JenV dat niet passend vond. Hij beschouwde het Veiligheidsberaad primair als zijn platform, dat niet ook door andere ministers zou moeten worden ingezet.

Een ander voorbeeld dat aanleiding gaf tot frustratie was de beslissing van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond eind maart 2020 tot het inrichten van een groot noodhospitaal in Ahoy. Zoals de burgemeesters ‘boos’ waren over de brief van de minister van VWS, zo leidde deze casus tot irritatie bij de GGD’en en hun DPG’s. In de besluitvorming over het noodhospitaal had de GGD niet of nauwelijks een rol gehad en onder de DPG’s vond men deze stap op dat moment voorbarig. Voor de witte kolom was dit een voorbeeld van hoe het niet moest.

Een derde voorbeeld waarin er over en weer spanningen waren, betrof de discussie die in de eerste maanden van de coronacrisis in verschillende veiligheidsregio’s is gevoerd over het delen van informatie over covidpatiënten. Burgemeesters wilden graag zicht houden op het aantal besmettingen in hun gemeente en ook – vooral de burgemeesters van kleinere gemeenten – geïnformeerd worden als iemand (en ook wie) in hun gemeente aan COVID-19 was overleden. Die informatie werd nodig geacht om de rol van burgervader of -moeder te kunnen vervullen. In verschillende regio’s werkten de GGD’en – om begrijpelijke redenen van privacybescherming – niet mee aan dit verzoek. Begin april 2020 verzonden voorzitter Bruls en de portefeuillehouder GHOR, burgemeester Scholten, aan hun collega-voorzitters veiligheidsregio een brief met uitleg hieromtrent en het verzoek om de brief te delen met burgemeesters in de regio.

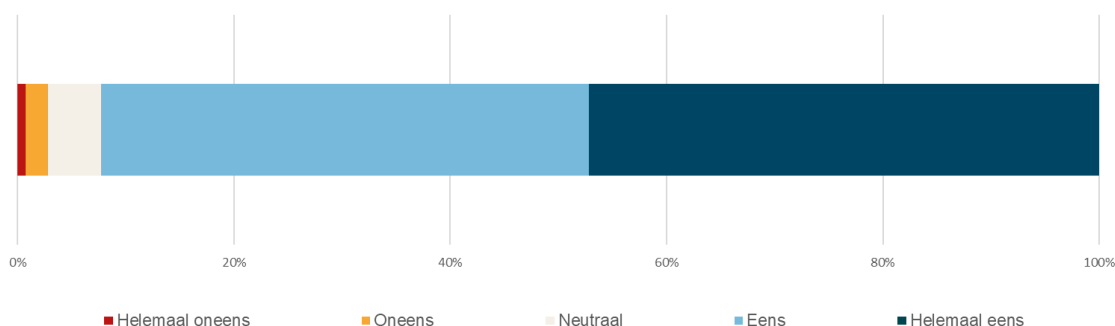
Een laatste voorbeeld zijn de voorbereidingen die op een gegeven moment in verschillende veiligheidsregio’s werden gepleegd op het gevreesde doemscenario: code zwart. Er werd gevreesd dat de ziekenhuizen de toestroom aan covidpatiënten niet aan zouden kunnen en dat verstoringen (zoals woedende familieleden) dreigden wanneer een ziekenhuis patiënten zou moeten weigeren. Terwijl burgemeesters over deze scenario’s meedachten en er allerlei overleggen met politie en zorginstellingen plaatsvonden, kwam de voorzitter van het Landelijke Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS) opeens met de mededeling dat ‘code zwart nog niet in zicht was’.

¹⁷ Ook hierin schuilt gevoeligheid: de bestuurlijke aansturing van de GGD’en ligt – op enkele uitzonderingen na – bij wet-houders, die het gevoel hadden dat de burgemeesters in de pandemie ‘hun GGD’ kaapten.

Het zijn allemaal voorbeelden die – omdat ze in gesprekken verschillende keren werden genoemd – zowel bij de voorzitters veiligheidsregio als bij de DPG's hoog zaten. Deze en andere voorbeelden bepaalden voor een deel de relatie tussen de witte kolom en de wereld van de burgemeesters. Laatstgenoemden hadden soms het gevoel te veel afhankelijk te zijn van anderen en geen invloed konden uitoefenen op de manier waarop bijvoorbeeld de vaccinatiecampagne werd uitgerold. Anderzijds waren burgemeesters zeer tevreden over de feitelijke samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de zorginstellingen die uiteindelijk al het werk moesten doen (zie hierna).

Burgemeesters over de samenwerking met de 'witte kolom'

In de enquête onder burgemeesters is hun mening gevraagd over de samenwerking tussen de veiligheidsregio en de witte kolom in hun regio. Vrijwel alle burgemeesters (92%) waren tevreden over de samenwerking. Slechts enkele burgemeesters waren hierover ontevreden (3%) of neutraal (5%).



Figuur 2.2 Ik ben tevreden over de samenwerking tussen de veiligheidsregio en de 'witte kolom' (GGD, zorginstellingen e.d.) in de regio

2.4 Samenwerking met de VNG

Het Veiligheidsberaad kreeg in maart 2020 min of meer noodgedwongen een rol in de crisisrespons. Met het voortduren van de coronacrisis en met name na 1 december 2020, toen de landelijke maatregelen niet langer in regionale noodverordeningen hoefden worden vastgelegd, rees de vraag hoe lang het Veiligheidsberaad nog een rol zou (moeten) blijven spelen. Het was immers niet langer nodig om over de noodverordeningen overleg te hebben, maar er speelden ondertussen tal van andere kwesties waarover burgemeesters zich zorgen maakten. In het Veiligheidsberaad werd bijvoorbeeld al voor de zomer van 2020 gesproken over de consequenties van de coronacrisis voor bepaalde bevolkingsgroepen, zoals arbeidsmigranten, ouderen in verpleeghuizen en jongeren.

De zorgen van de voorzitters veiligheidsregio kwamen voort uit hun betrokkenheid als burgemeester bij de inwoners van hun gemeente. Het was ook vanuit hun burgemeesterlijke rol dat begin 2021, toen het er met de start van het vaccinatieprogramma op leek dat de maatregelen van de harde lockdown (die in december 2020 was ingesteld) weer versoepeld zouden kunnen worden, de voorzitters veiligheidsregio behoefte hadden aan een bestuurlijk handelingsperspectief (zie Bakker et al., 2021). Bij het kabinet werd hier meermaals op aangedrongen, wat uiteindelijk leidde tot het zogenoemde openingsplan.

Zo kwamen er gaandeweg thema's ter sprake die misschien niet tot het Veiligheidsberaad, maar eerder tot de tafel van de VNG behoorden. Geregeld was dat in het Veiligheidsberaad ook wel een punt van discussie. Nu is het echter niet zo dat het Veiligheidsberaad en de VNG geheel gescheiden werelden zijn: de voorzitter en vicevoorzitter van de VNG en ook enkele commissievoorzitters maken deel uit van het Veiligheidsberaad. Bij de bijeenkomsten van het Veiligheidsberaad was ook altijd een ambtelijk vertegenwoordiger van de VNG aanwezig. Beide gremia wisten elkaar dus te vinden en hadden elk hun eigen rol. Waar het Veiligheidsberaad zich richtte op het overleg met enerzijds de bewindspersonen en anderzijds de burgemeesters, bracht de VNG (onder meer via nieuwsledenbrieven en webinars) de gemeenteraden en de colleges op de hoogte van alle ontwikkelingen. Bijvoorbeeld over de afspraken die waren gemaakt over het verloop van de Tweede Kamerverkiezingen, over de inspanningen die nodig waren om de scholen en de buitenschoolse opvang weer open te stellen en over financiële compensatieregelingen. Bovendien werd op sommige momenten door het Veiligheidsberaad en de VNG samen opgetrokken.¹⁸

Zolang echter, na een daling, de aantallen besmettingen weer toenamen en er landelijke maatregelen nodig waren, was het Veiligheidsberaad voor het kabinet het aanspreekpunt om alle gemeenten te bereiken. In de gesprekken werd door de voorzitters veiligheidsregio aangegeven dat de VNG in die kritieke fasen van de crisis niet de rol van het Veiligheidsberaad had kunnen vervullen. De VNG heeft wel de deskundigheid, maar is in het bereiken van gemeenten veel trager dan de route die via het Veiligheidsberaad (i.c. de veiligheidsregio's) loopt. Daarvoor is de VNG 'te traag' en 'te log'.

2.5 Tot slot

Jarenlang kende het Veiligheidsberaad een weinig noemenswaardig bestaan: de voorzitters veiligheidsregio kwamen hooguit vier keer per jaar bijeen om over vraagstukken te spreken betreffende de regionale crisisbeheersing en vooral de brandweezorg. Sinds het begin van de coronacrisis kwam hierin verandering. Hoewel de meeste voorzitters veiligheidsregio zich wel eens lieten vervangen door een plaatsvervanger, bezochten de voorzitters veiligheidsregio sindsdien overwegend zelf de vergaderingen (wat voorheen niet standaard het geval was). Doordat de coronacrisis een langdurige crisis was (en ook telkens langer duurde dan gehoopt), was de reeks van overleggen groot. Gaandeweg werden de overleggen wel steeds meer digitaal, in plaats van fysiek, omdat naast de voorbereiding ook de reistijd belastend was.

In het Veiligheidsberaad werd met bewindspersonen gesproken over de maatregelen die het kabinet nodig achtte en over feitelijke en te verwachten ontwikkelingen. De boodschap van de voorzitters veiligheidsregio werd na elk overleg door de minister(s) ingebracht in het kabinet. Daarnaast namen voorzitters (én directeuren) veiligheidsregio's deel aan overleggen op rijksniveau, om ook op die manier de verbinding tussen nationaal en lokaal te versterken. Zoals het wel eens 'knetterde' in het kabinet, zo zijn ook op momenten in het Veiligheidsberaad de discussies heftig geweest. Bijvoorbeeld toen in de zomer van 2020 een verschil van mening bestond of bepaalde maatregelen alleen in bepaalde regio's of landelijk zouden moeten gelden. Ook werd zo nu en dan wel erg lang en minutieus stilgestaan bij een uitvoeringsvraagstuk. Maar desondanks hield men elkaar vast en werd (gaandeweg steeds meer)

¹⁸ Zoals met de brieven die eind 2021 aan het kabinet zijn uitgegaan inzake het vuurwerkverbod en de coronastrategie op de langere termijn.

naar buiten toe eenheid uitgestraald. Bovendien vonden de voorzitters veiligheidsregio ook steun bij elkaar. Zij waren zich bewust van hun bestuurlijke opgave om hun inwoners uit te leggen dat de coronamaatregelen nodig waren, terwijl met alle demonstraties die plaatsvonden en de groeiende weerstand tegen de maatregelen dat lang niet altijd eenvoudig was.

De afstemming met de witte kolom (waar in deze crisis de nadruk op lag) verliep niet altijd even voorspoedig, mede vanwege onduidelijkheden die over en weer bestonden over elkaars werkterrein. “Wat men van elkaar verwachtte, wie welke rol zou pakken en wat men van elkaar nodig had, was niet aan de voorkant besproken en bleef daardoor impliciet.” De route die door de minister van VWS werd gekozen voor de aansturing van de GGD schoot bijvoorbeeld bij menig voorzitter veiligheidsregio, maar ook bij andere burgemeesters, in het verkeerde keelgat, omdat dit niet de wettelijke route (via de voorzitters veiligheidsregio en het lokale bestuur) was. Maar om daar ophef over te maken terwijl de crisis nog voortduurde, was in hun ogen ongepast; voor de voorzitters veiligheidsregio was dat meer iets voor achteraf. Dat bij de overleggen van het Veiligheidsberaad standaard een vertegenwoordiger van GGD GHOR Nederland aanwezig was die de situatie in de witte kolom kon uitleggen, werd op prijs gesteld. Daarnaast was het merendeel van de burgemeesters zonder meer tevreden over de samenwerking met de GGD en de zorginstellingen.

De invloed die het Veiligheidsberaad op het coronabeleid heeft gehad, was in de beleving van sommige voorzitters veiligheidsregio misschien ‘beperkt’ of ‘gering’. Maar in de media kreeg het Veiligheidsberaad, mede doordat de voorzitter telkens het standpunt van het Veiligheidsberaad naar buiten bracht, gaandeweg steeds meer een gezicht. Bovendien had de invoering van de Twm veel minder invloed op de rol van het Veiligheidsberaad dan aanvankelijk werd gedacht. Ook na 1 december 2020 bleef het Veiligheidsberaad bijeenkomen en een gesprekspartner voor het kabinet om van gedachten te wisselen over de maatregelen die nodig werden geacht. Naarmate de coronacrisis vorderde, worstelde men soms wel met de vraag waar het Veiligheidsberaad nu wel en niet van was. Het uitgangspunt was dat het Veiligheidsberaad zich richtte op de uitlegbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen. Zodra het over de gevolgen van de maatregelen en de langetermijnstrategie ging, zoals het weer openstellen van de samenleving, werd met de tijd steeds meer opgetrokken met de VNG of een ander gemeentelijk verband (als de G40).

3 De voorzitters veiligheidsregio en andere burgemeesters

Ten behoeve van de reflectie op de rol van het Veiligheidsberaad hebben we aan burgemeesters gevraagd hoe zij het optreden van hun voorzitter veiligheidsregio hebben ervaren. In hun ambt zijn zij elkaars gelijke, maar als burgemeester van 'de grotere gemeente' hebben de voorzitters veiligheidsregio op grond van de Wvr een bijzondere positie. Om de mening van burgemeesters te peilen is in november 2021 onder alle burgemeesters die geen voorzitter veiligheidsregio zijn een enquête uitgezet. Van 146 burgemeesters werd een ingevulde vragenlijst retour ontvangen, wat neerkomt op een acceptabele respons van 45 procent.¹⁹ Onder hen waren 36 burgemeesters die aangaven weleens een bijeenkomst van het Veiligheidsberaad te hebben bijgewoond als plaatsvervanger van de voorzitter veiligheidsregio.²⁰ Waar relevant wordt op hun antwoorden meer specifiek ingegaan.

3.1 Bestuurlijke afstemming binnen de veiligheidsregio

Aan de burgemeesters is ten eerste gevraagd hoe zij de bestuurlijke afstemming binnen hun regio hebben ervaren. Van de burgemeesters die deelnamen aan de enquête gaf 86% aan tevreden te zijn over de wijze waarop de bestuurlijke afstemming plaatsvond. Degenen die als plaatsvervangend voorzitter hadden deelgenomen aan het Veiligheidsberaad waren iets positiever (92% tevreden) dan andere burgemeesters (85% tevreden).

De relatief kleine groep respondenten die aangaf niet tevreden te zijn, gaf bijvoorbeeld aan een tekort aan informatie te hebben ervaren: "niet alle informatie sijpelde even goed door." Ook werd soms de mogelijkheid tot eigen inbreng gemist. "Ik snap dat je in een bepaalde hiërarchie moet zitten om de crisis te managen. Maar ik heb me als burgemeester nooit echt in regie gevoeld. 'Het werd voor me beslist', zo voelde ik dat." Degenen die tevreden waren, antwoordden juist dat iedere burgemeester zijn of haar inbreng had, er onderling dilemma's werden gedeeld en er steeds een goede terugkoppeling plaatsvond van hetgeen in het Veiligheidsberaad was besproken.

Al met al beoordeelden de respondenten de kwaliteit van de regionale samenwerking in hun regio met een 8,0 als gemiddeld cijfer.²¹ Daarmee blijkt de waardering voor de samenwerking op regionaal niveau in de verschillende fasen van de coronacrisis vrij constant te zijn gebleven. In een eerdere enquête onder burgemeesters namelijk, waarin werd gevraagd naar hun ervaringen in het eerste jaar van de coronacrisis, werd de kwaliteit van de regionale samenwerking beoordeeld met een 8,2 (IFV, 2021).

¹⁹ Zie bijlage 2 voor een verantwoording van de respons.

²⁰ In de praktijk kan dit één of meerdere keren zijn geweest.

²¹ Wat dit betreft was er geen verschil tussen de plaatsvervangend voorzitters veiligheidsregio en andere burgemeesters.

3.2 Burgemeesters over de voorzitters veiligheidsregio

Aan de burgemeesters is ook gevraagd hoe zij het optreden van hun voorzitter veiligheidsregio hebben ervaren. Hierover bleek grote tevredenheid te bestaan. Het overgrote deel van de burgemeesters gaf aan tevreden te zijn over de manier waarop de voorzitter de bestuurlijke afstemming in de veiligheidsregio stimuleerde. Opmerkelijk is dat de burgemeesters hierover zelfs tevredener waren na invoering van de Twm. Wat betreft de periode waarin maatregelen nog in regionale noodverordeningen werden vastgelegd, was 87% van de burgemeesters tevreden over de manier waarop de voorzitter veiligheidsregio de bestuurlijke afstemming ter hand nam. Over de periode na invoering van de Twm was 94% hierover tevreden.

Ook was het merendeel van de burgemeesters het eens met de stelling dat de voorzitter veiligheidsregio hen steeds goed informeerde. Over de periode voorafgaand aan de Twm was 87% van de burgemeesters het eens of helemaal eens met deze stelling; over de periode na invoering van de Twm was 92% het hiermee eens. Daarnaast waren de meeste burgemeesters (80%) tevreden over de vertegenwoordiging van de regionale belangen door de voorzitter veiligheidsregio in het Veiligheidsberaad, zowel over de periode voor als na invoering van de Twm. Minder dan 5% gaf aan hier niet tevreden over te zijn.

Over de manier waarop de voorzitter veiligheidsregio aan gemeenteraden verantwoording heeft afgelegd, waren eveneens de meeste burgemeesters (79%) tevreden; slechts 5% was hierover niet tevreden; 16% was neutraal. Wel gaf een aantal burgemeesters (18%) aan een moment te hebben gehad waarop zij ontevreden waren over een besluit van de voorzitter veiligheidsregio. Als toelichting daarbij werd aangegeven dat de voorzitter vaak alleen namens de 'eigen grote gemeente' sprak, dat er onduidelijkheid was over de rol van de voorzitter versus de burgemeester van een bepaalde gemeente of dat er te weinig aandacht was voor grensoverschrijdende afstemming.

Hoewel de invoering van de Twm veranderingen met zich meebracht, waren ruim acht op de tien burgemeesters (82%) het oneens of helemaal oneens met de stelling dat sindsdien de bestuurlijke afstemming binnen de veiligheidsregio was verslapt; slechts 9% was het eens met deze stelling. Wel gaf de helft van de burgemeesters (50%) aan dat sinds de invoering van de Twm de voorzitter veiligheidsregio minder invloed had op lokale maatregelen. De andere burgemeesters waren hierover neutraal (27%) of vonden dat de invloed van de voorzitter veiligheidsregio op lokale maatregelen niet was afgenomen (23%).

3.3 Burgemeesters over het Veiligheidsberaad

In de enquête onder burgemeesters is ten slotte hun mening gevraagd over de rol van het Veiligheidsberaad. Daaruit kwam naar voren dat de meeste burgemeesters het goed vonden dat het Veiligheidsberaad er was om de afstemming tussen de veiligheidsregio's te faciliteren. Voor wat betreft de periode voorafgaand aan de Twm was 86% van de burgemeesters het hiermee (helemaal) eens; over de periode na de Twm lag dit percentage op 84%. Ook vond het merendeel van de burgemeesters het goed dat het Veiligheidsberaad er was om de gemeentelijke belangen bij het Rijk onder de aandacht te brengen. Zowel voor als na de Twm was 85% van de burgemeesters het eens of helemaal eens met deze stelling.

Over de mate waarin het Veiligheidsberaad invloed heeft kunnen uitoefenen op de maatregelen van het kabinet waren de meningen van de burgemeesters verdeeld:

- > Over de periode waarin de maatregelen in regionale noodverordeningen werden vastgelegd was 44% hierover tevreden en 19% niet tevreden. De overige 38% was neutraal in zijn of haar mening.
- > Over de invloed van het Veiligheidsberaad na invoering van de Twm waren minder burgemeesters tevreden, namelijk 38%, en gaf 26% aan niet tevreden te zijn. Het percentage dat in mening neutraal was, was gelijk.

3.4 Tot slot

Over de opschaling naar GRIP-4 en de invoering van de Twm is veel te doen geweest. Verwacht werd dat met de Twm er op regionaal niveau minder bestuurlijke afstemming nodig zou zijn. Opvallend is daarom dat uit de enquête onder burgemeesters naar voren komt, dat zij tevredener waren over de bestuurlijke afstemming in hun veiligheidsregio ná invoering van de Twm dan in de periode daarvoor. Daarmee kan uit de enquête worden opgemaakt dat de burgemeesters het waardeerden dat er ook na 1 december 2020 in regionaal verband overleg plaatsvond. De burgemeesters bleven zo geïnformeerd.

Daarnaast gaf meer dan de helft van de burgemeesters aan (59%), dat de komst van de Twm weinig veranderde aan de rol van het Veiligheidsberaad. Wel waren er lichte verschillen in de mening van burgemeesters tussen de periode voor en na invoering van de Twm: burgemeesters hadden het gevoel dat het Veiligheidsberaad net iets meer te zeggen had in de periode waarin de maatregelen in regionale noodverordeningen werden vastgelegd.

Het Veiligheidsberaad werd door burgemeesters als belangrijk ervaren voor de bovenregionale afstemming en het onder de aandacht brengen van lokale belangen bij het Rijk. Of het Veiligheidsberaad ook invloed had op de maatregelen, daarover verschilden de meningen.

4 Het Veiligheidsberaad in de media

4.1 Inleiding

De rol die het Veiligheidsberaad in de coronacrisis vervulde, kwam voor betrokkenen vrij onverwacht. Vrij plotseling moesten de landelijke maatregelen in regionale noodverordeningen worden vastgelegd en was afstemming daarover tussen de voorzitters veiligheidsregio wel zo verstandig. Het gevolg was dat het Veiligheidsberaad als schakel in de crisisstructuur de aandacht van de pers genoot. Elke keer wanneer het Veiligheidsberaad in het provinciehuis in Utrecht overleg had gehad, werden de leden en met name de voorzitter van het Veiligheidsberaad door journalisten opgewacht.

De keren waarop leden van het Veiligheidsberaad, maar vooral ook anderen (i.c. leden van het OMT), in de media hun mening over voorgenomen maatregelen uitten, leidde dat in het Veiligheidsberaad wel eens tot discussie en enige ergernis. Door de voorzitters veiligheidsregio werd in het algemeen eenheid van bestuur voorgestaan; dissidente geluiden werden daarom niet gewaardeerd. Na de zomer van 2020 is in het Veiligheidsberaad afgesproken dat de voorzitter van het Veiligheidsberaad in het vervolg de media te woord zou staan.²² Aan het einde van elk overleg vond afstemming plaats over de boodschap die namens het Veiligheidsberaad zou worden uitgedragen.

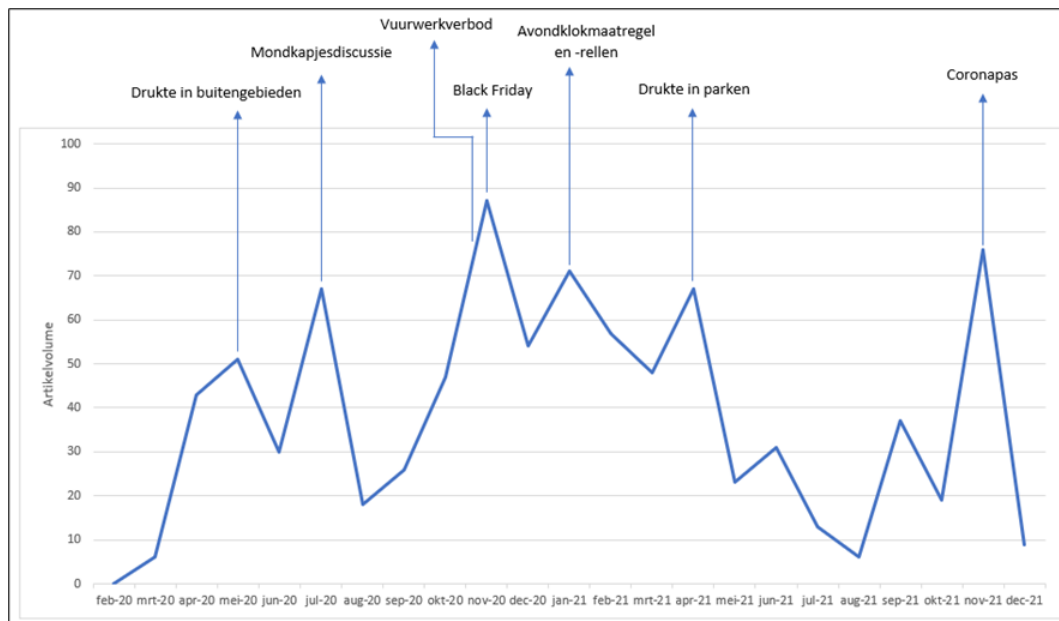
De zichtbaarheid en bekendheid van het Veiligheidsberaad zijn zodoende gedurende de coronacrisis enorm toegenomen. Aan de hand van een media-analyse hebben we onderzocht hoe vaak het Veiligheidsberaad in de periode vanaf 27 februari 2020 tot en met 31 december 2021 in nieuwsberichten werd genoemd, welk standpunt door het Veiligheidsberaad werd ingenomen en ook hoe het Veiligheidsberaad in het artikel omschreven werd.²³ Bij elkaar opgeteld is het Veiligheidsberaad in die periode, alleen al met betrekking tot de coronacrisis, in totaal 889 keer te sprake gekomen, wat een duidelijk verschil is ten opzichte van de periode ervoor (toen het Veiligheidsberaad slechts in enkele nieuwsberichten werd genoemd).

4.2 Nieuwsitems en standpunten van het Veiligheidsberaad

In figuur 4.1 op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van het aantal nieuwsartikelen per maand waarin het Veiligheidsberaad ter sprake kwam. Bij de perioden waarin het Veiligheidsberaad vaker dan vijftig keer in nieuwsartikelen werd genoemd, wordt het meest besproken nieuwsitem van die maand weergegeven.

²² Volgens het statuut van het Veiligheidsberaad heeft de voorzitter van het Veiligheidsberaad de taak om namens het Veiligheidsberaad in de openbaarheid standpunten uit te dragen.

²³ Zie bijlage 3 voor een toelichting bij de media-analyse.



Figuur 4.1 Aantal keer dat het Veiligheidsberaad in nieuwsartikelen werd vermeld, 27 februari 2020 t/m 31 december 2021

Een eerste piek in nieuwsartikelen waarin het Veiligheidsberaad werd genoemd, deed zich voor in het voorjaar van 2020. Het was in die tijd een aantal weekenden erg druk in buitengebieden vanwege het mooie weer. Bestuurders maakten zich zorgen of de anderhalve meter wel werd nageleefd. In de zomer van 2020 speelde de mondkapjesdiscussie en werd in drukke winkelgebieden in Amsterdam en Rotterdam, bij wijze van experiment, het dragen van een mondkapje verplicht. In november 2020 was eerst het vuurwerkverbod voor de aankomende jaarwisseling een nieuwsitem. Kort daarop was het extreem druk in winkelstraten, met name in het weekend van Black Friday. Door het Veiligheidsberaad werden toen maatregelen bepleit. De discussie over de koopdrukte resulteerde in de grootste piek in nieuwsberichten waarin het Veiligheidsberaad werd genoemd. In januari 2021 volgde de invoering van de avondklok, waarna in verschillende steden rellen volgden. In het voorjaar van 2021, toen de horeca nog steeds gesloten was, gingen veel mensen bij mooi weer naar parken, waar het vervolgens erg druk was. Het Veiligheidsberaad pleitte in die tijd voor heropening van de terrassen, omdat daar de anderhalve meter afstand beter gehandhaafd zou kunnen worden. Aan het einde van 2021 volgde nog de discussie over de invoering van het coronatoegangsbewijs.

Standpunten van het Veiligheidsberaad

Over de standpunten die door het Veiligheidsberaad werden ingenomen, werd in de artikelen weinig geschreven. In de meeste berichten werd veelal aangegeven dat er een overleg zou zijn en wat er besproken zou worden. Met het voortduren van de coronacrisis deelde het Veiligheidsberaad (steeds) vaker een standpunt in de media. De keren dat het standpunt in overeenstemming was met het kabinetsbeleid ging het bijvoorbeeld over het vuurwerkverbod, de harde lockdown in december 2020 en het verbod op tv-schermen in de horeca tijdens het EK voetbal. De keren dat in een artikel een kritisch geluid van het Veiligheidsberaad over het coronabeleid werd geuit, ging het onder andere over het meer aan de voorkant betrokken willen worden bij de maatregelen (najaar 2020), meer versoepelingen in de buitenlucht (voorjaar 2021) en de vroege sluitingstijd van de nachthoreca in de zomer van 2021.

Af en toe werd in de artikelen kritiek geuit op het Veiligheidsberaad. Zo stond in een artikel dat een Tweede Kamerlid het Veiligheidsberaad maar een 'veredelde praatgroep' vond en dat de 25 voorzitters veiligheidsregio 'nauwelijks op één lijn' kwamen (*Het Parool*, 14 oktober 2020; *De Telegraaf*, 8 november 2021). In een ander artikel stond dat de macht van burgemeesters in de coronacrisis zou zijn gegroeid en het kabinet de regie moest terugpakken (*De Telegraaf*, 5 augustus 2020). Dergelijke punten van kritiek waren echter eerder uitzondering dan regel.

4.3 Omschrijvingen van het Veiligheidsberaad in de media

In de media werd het Veiligheidsberaad veelal omschreven als een 'overlegorgaan' of 'overkoepelende instantie' van de 25 veiligheidsregio's. Het Veiligheidsberaad werd vaak als 'de burgemeesters' of, iets specifieker, 'de burgemeesters van de 25 veiligheidsregio's' omschreven. Maar ook andere omschrijvingen kwamen voor. In onderstaande kaders wordt een selectie weergegeven.

Het Veiligheidsberaad in de media (1)

In nieuwsartikelen werd het Veiligheidsberaad omschreven als:

- > "het overlegorgaan van de 25 veiligheidsregio's in Nederland" (*de Volkskrant*, 6 mei 2020)
- > "de overkoepelende instantie van de 25 veiligheidsregio's" (*De Telegraaf*, 16 mei 2020)
- > "de 25 aangesloten burgervaders" (*NRC Handelsblad*, 2 november 2020)
- > "een overleg tussen de burgemeesters van de 25 veiligheidsregio's, politie en justitie" (*Trouw*, 26 januari 2021)
- > een organisatie "waarin van elke veiligheidsregio een burgemeester is vertegenwoordigd" (*Het Parool*, 6 juli 2021)
- > "de ondoorzichtige besluitvormingsmachine (kabinet, OMT, Veiligheidsberaad)" (*Trouw*, 9 november 2021)

Het Veiligheidsberaad in de media (2)

Over de rol van het Veiligheidsberaad werd onder meer het volgende geschreven:

- > "De invloed van het Veiligheidsberaad is groot." (*Trouw*, 19 mei 2020)
- > "Normaliter is het niet het meest sexy onderwerp: het Veiligheidsberaad." (*De Telegraaf*, 5 juni 2020)
- > "Het kabinet zal – zo klinkt het – vooral proberen om onder meer via het Veiligheidsberaad de burgemeesters weer op één lijn te krijgen." (*Het Parool*, 25 februari 2021)
- > "Sinds de coronacrisis komt het Veiligheidsberaad vrijwel wekelijks samen. Meestal blikken de burgemeesters terug op recente ontwikkelingen, behandelen de actualiteiten en kijken zij vooruit." (*De Telegraaf*, 3 mei 2021)
- > "Hun rol is meer dan ooit van belang, als de nadruk komt te liggen op handhaving en het afkondigen van regionale beperkingen." (*Trouw*, 10 november 2021)
- > "Het beraad kijkt steeds als er nieuwe coronamaatregelen worden verwacht of die maatregelen in de praktijk uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. (...) Ook bespreken de burgemeesters met de bewindslieden of voorgenomen maatregelen overal in Nederland zinvol zijn." (*De Telegraaf*, 1 november 2021)

In de nieuwsartikelen waarin de rol van het Veiligheidsberaad beschreven werd, werd vaak de focus gelegd op handhaving en regionale beperkingen. De invloed van het Veiligheidsberaad werd in sommige artikelen 'groot' genoemd, en ook werd soms geschreven dat het kabinet het Veiligheidsberaad nodig had om de maatregelen te handhaven. Daarbij werd het Veiligheidsberaad meerdere keren in het rijtje met het kabinet en het OMT gezet.

Met wie 'de burgemeesters' in gesprek gingen, werd op verschillende manieren verwoord. Dit kon zijn 'met minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid' of 'met politie en justitie'. Soms leek het alsof het gesprek alleen tussen voorzitter Bruls en minister Grapperhaus plaatsvond: "Hubert Bruls, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Veiligheidsberaad, gaat maandag in gesprek met minister Ferd Grapperhaus (Justitie en Veiligheid)" (*De Telegraaf*, 27 december 2020).

Als voorzitter van het Veiligheidsberaad kwam burgemeester Bruls veruit het vaakst in de media aan het woord.²⁴ 'Veiligheidsbaas Bruls' was de 'spreekbuis van de bestuurders' en werd in het begin van de crisis 'hét gezicht van de noodverordeningen'.²⁵ Behalve in nieuwsartikelen kwam burgemeester Bruls ook meerdere keren op de radio en televisie om het standpunt van het Veiligheidsberaad toe te lichten. Tussen 16 maart 2020 en 17 oktober 2021 heeft Bruls als voorzitter van het Veiligheidsberaad 25 keer in de programma's *Radio NPO1* en *BNR Nieuwsradio* een interview gegeven. Daarnaast verscheen hij bij elkaar elf keer in de tv-programma's *Op1* en *Nieuwsuur*.

4.4 Burgemeesters over het media-optreden

In de enquête die onder burgemeesters is uitgezet, is ook gevraagd naar hun mening over de wijze waarop door het Veiligheidsberaad in de media standpunten naar voren werden gebracht. Iets minder dan de helft van de respondenten was hierover tevreden, waarbij een klein verschil bestond tussen de periode voor de Twm (49% tevreden en 20% ontevreden) en na invoering van de Twm (45% tevreden en 28% ontevreden).²⁶ Uit de enquête hebben we niet kunnen achterhalen waarom men ontevreden was. Uit ander onderzoek bleek echter dat burgemeesters zich niet altijd herkenden in de uitlatingen van de voorzitter van het Veiligheidsberaad en het lastig vonden om maatregelen te handhaven waar de voorzitter van het Veiligheidsberaad 'namens de burgemeesters' publiekelijk op tegen was (Van Rooijen, 2021).

Ook over de eenheid die door het Veiligheidsberaad werd uitgestraald waren de burgemeesters positiever in hun mening voor wat betreft de periode vóór invoering van de Twm. Zo vond 47% van de burgemeesters dat het Veiligheidsberaad voor invoering van de Twm eenheid had uitgestraald en was 26% het daar niet mee eens. Over de periode na invoering van de Twm lagen beide percentages op 35%. De andere burgemeesters waren neutraal.

²⁴ Andere burgemeesters die geregeld in de artikelen werden genoemd, waren burgemeesters Aboutaleb, Broertjes, Halsema, Kolff en Van Zanen.

²⁵ Zie respectievelijk *De Telegraaf*, 14 april 2020, *Het Parool*, 21 april 2021 en *NRC Handelsblad*, 24 juli 2020.

²⁶ Dit verschil is op basis van statistische analyse significant te noemen.

4.5 Tot slot

Hoewel in de media de rol van het Veiligheidsberaad verschillend werd omschreven, was het beeld dat naar voren kwam – uit de honderden mediaberichten die sinds het begin van de coronacrisis over het Veiligheidsberaad zijn verschenen – dat het Veiligheidsberaad ertoe deed. Het Veiligheidsberaad werd veelal omschreven als ‘de 25 voorzitters veiligheidsregio’ en in hetzelfde rijtje gezet als het OMT en het kabinet. Uit de vele e-mails die voorzitter Bruls ontving, kan worden opgemaakt dat mensen soms dachten dat hij als ‘de minister van VWS’ over het coronabeleid ging. Het was onduidelijk waar het Veiligheidsberaad nu wel en niet over ging, en dat was zoals gezegd ook een vraag die geregeld in het Veiligheidsberaad zélf terugkwam.

5 De juridische inbedding van het Veiligheidsberaad

In de gesprekken zijn we met de respondenten ingegaan op de vraag: wat als er geen Veiligheidsberaad was geweest? Hoe zou dan de afstemming tussen het Rijk en de gemeenten tot stand zijn gekomen? In de antwoorden werd nuchterheid getoond ten aanzien van de rol van het Veiligheidsberaad, maar werden ook argumenten aangedragen waarom het logisch was dat het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis een rol vervulde. In dit hoofdstuk dragen we die argumenten aan, waarna ten slotte de vraag volgt of de rol die het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis heeft vervuld, aanleiding geeft om in wet- of regelgeving een crisistaak te formuleren voor het Veiligheidsberaad.

5.1 De algemene keten van de crisisbeheersing

De Wvr kwam indertijd tot stand als een reactie op de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in café 't Hemeltje. De wet, die uiteindelijk in 2010 in werking trad, moest een aanzet geven om de rampenbestrijding op regionaal niveau te organiseren. Terugkijkend op de jaren na invoering van de Wvr kan zonder meer worden gesteld dat de vorming van de veiligheidsregio's in dat opzicht een positieve ontwikkeling is geweest. De veiligheidsregio's zijn in de loop der jaren – mede na tussentijdse evaluaties (Commissie Hoekstra, 2013; Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016) – uitgegroeid tot organisaties die gespecialiseerd zijn in het coördineren en faciliteren van de crisisbeheersing op regionaal niveau. De interregionale samenwerking, oftewel de crisisbeheersing op bovenregionaal niveau, bleef echter nog altijd een punt van zorg. Eind 2020 constateerde de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's dat de Wvr de samenwerking tussen de veiligheidsregio's ook niet of nauwelijks stimuleert.²⁷

Een andere verandering die het afgelopen decennium binnen de algemene keten van de crisisbeheersing heeft plaatsgevonden, is dat sinds de formatie van het eerste kabinet-Rutte (in 2010) niet langer de minister van Binnenlandse Zaken de politieke verantwoordelijkheid voor veiligheid draagt, maar dat deze portefeuille werd belegd bij de minister van Veiligheid en Justitie, thans de minister van JenV. Waar voorheen de algemene keten was verankerd in de bestuurlijke hoofdstructuur van Binnenlandse Zaken (minister), provincies (cvdK) en gemeenten (burgemeesters), bestaat de algemene keten sinds 2010 (na invoering van de Wvr) uit: de minister van Justitie en Veiligheid (of voor hem de cvdK) en de veiligheidsregio's (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio).

Met de komst van de veiligheidsregio's is dus de algemene keten wezenlijk veranderd en is bijvoorbeeld de rol die de cvdK voorheen op het gebied van crisisbeheersing had, kleiner geworden. Bij een crisis als deze, waarin de relatie tussen het Rijk en gemeenten zo belangrijk was, speelden echter ook de cvdK's een bescheiden rol. Op basis van de gesprekken die we

²⁷ Hetzelfde geldt overigens ook voor de samenwerking met onze buurlanden bij grensoverschrijdende rampen en crises, iets wat tijdens de coronacrisis essentieel bleek. Zie hierover bijvoorbeeld Polman (2021).

hebben gevoerd, constateren we dat verschillende cvdK's, zo niet alle, informeel en strategisch op de achtergrond een waardevolle rol hebben kunnen spelen tijdens de coronacrisis. Dit past ook bij de bestuurlijke positie van de cvdK in ons bestel. De cvdK speelde echter geen rol in de afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's over de uitvoering van de maatregelen of bij de gesprekken tussen de voorzitters veiligheidsregio en de ministers. Over het algemeen lijken burgemeesters ook geen meerwaarde te zien in een rol van de cvdK hierin. De lijn naar hun eigen voorzitter veiligheidsregio is korter en meer vanzelfsprekend geworden.

5.2 Veiligheidsregio's zijn er voor crisisbeheersing

De veiligheidsregio's zijn zoals gezegd in het leven geroepen om de bestrijding van rampen en crises te coördineren en daarvoor voorbereidingen te plegen. Bij een ramp of crisis op lokaal niveau zijn burgemeesters bestuurlijk verantwoordelijk, zoals dat al heel lang in wetgeving geregeld is. Bij bovenlokale gebeurtenissen komt sinds de invoering van de Wvr de voorzitter veiligheidsregio in beeld, die op dat moment de bevoegdheid heeft om de bestuurlijke leiding naar zich toe te trekken. Ongeacht echter of de gebeurtenis zich nu op lokaal, regionaal óf bovenregionaal niveau voordoet, is het de organisatie van de veiligheidsregio die de nodige maatregelen treft en zagezegd 'de operatie ter hand neemt'. Voordat in maart 2020 landelijk tot opschaling naar GRIP-4 werd overgegaan, waren er bijvoorbeeld in verschillende veiligheidsregio's al operationele crisisteams actief, die de voorzitters veiligheidsregio en andere burgemeesters informeerden over de actuele stand van zaken van de coronapandemie (Van Duin et al., 2020). In de gesprekken die we hebben gevoerd is wel aangegeven dat als er bij het uitbreken van de coronapandemie geen veiligheidsregio's waren geweest, we 'een crisis in een crisis' hadden gehad. Dankzij het bestaan van de veiligheidsregio's konden de voorzitters veiligheidsregio (en daarmee het Veiligheidsberaad) in stelling worden gebracht. Het waren vooral de operationele crisisteams die met eerdere crisissituaties (waaronder de vluchtelingen crisis, de boerenprotesten en tal van zogenoemde mini-crisis) de nodige ervaring hadden opgedaan en in de coronacrisis hun bestuurders ondersteunden.

5.3 Het Veiligheidsberaad als 25 voorzitters veiligheidsregio

Hoewel het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis naamsbekendheid verwierf, mag niet vergeten worden dat het beraad uit de 25 voorzitters veiligheidsregio bestaat. Zij hebben om verschillende redenen een bijzondere positie.

Voorzitters veiligheidsregio hebben bij crises wettelijke rollen

Aangezien de voorzitters veiligheidsregio bij bepaalde typen crises, waaronder een pandemie, wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben, was het op zich niet vreemd dat het Veiligheidsberaad een gesprekspartner werd van het kabinet. Nu er sprake was van een pandemie en het de voorkeur van het kabinet genoot om maatregelen in noodverordeningen vast te leggen (in plaats van op het staatsnoodrecht een beroep te doen),²⁸

²⁸ Op het staatsnoodrecht een beroep doen was een optie die het kabinet weinig aantrekkelijk vond. Er bestond zagezegd een 'psychologische barrière'. Het zou misschien wel effectiever zijn geweest, maar ook de bestrijding van de coronacrisis in een oorlogstoestand hebben getrokken. Dat leek, zeker aan het begin van de coronacrisis, disproportioneel en onnodig (Boogaard, 2021).

kwamen de voorzitters veiligheidsregio in beeld. Dit betekent (anders gezegd) ook, dat als bij aanvang tot het staatsnoodrecht was overgegaan, de rol van het Veiligheidsberaad minder vanzelfsprekend zou zijn geweest. Zolang echter de veiligheidsregio's zorgdragen voor de coördinatie van de crisisbeheersing op regionaal niveau, dragen de voorzitters veiligheidsregio daarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor bestuurlijke afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's (inclusief de inliggende gemeenten) is dan het Veiligheidsberaad het meest voor de hand liggende gremium.

Voorzitters veiligheidsregio zijn burgemeester van 25 grotere gemeenten

De voorzitters veiligheidsregio hebben niet alleen bijzondere wettelijke bevoegdheden, zij zijn ook – in de eerste plaats – de burgemeesters van de grotere gemeenten van ons land. Zij kennen hun stad, en sommige zijn niet alleen in hun eigen stad en regio bekend, maar ook (mede vanwege hun eerdere politieke of bestuurlijke functies) landelijk gezaghebbende personen. Zij staan niet bekend als 'de voorzitter van de veiligheidsregio' maar bijvoorbeeld als de burgemeester van Amsterdam of Rotterdam. Van oudsher worden de burgemeesters van de vier grootste steden daarom wel op één lijn met die van ministers gezet. Eigenlijk vertegenwoordigen de 25 voorzitters veiligheidsregio tezamen zo'n 5,5 miljoen (van de in totaal 17,6 miljoen) inwoners van Nederland. Als daar ook nog eens de gemeenten van de plaatsvervangend voorzitters veiligheidsregio bij op worden geteld, vertegenwoordigde het Veiligheidsberaad ruim een derde van de – zij het vooral stedelijke, maar ook pluriforme – Nederlandse bevolking. Daarmee was het Veiligheidsberaad voor het kabinet 'de thermometer van de samenleving'.

5.4 Het Veiligheidsberaad als verbindende schakel tussen regio's en het Rijk

Omdat onder normale omstandigheden al periodiek overleg plaatsvond tussen het Veiligheidsberaad en de minister van JenV, was in maart 2020 het contact tussen beide eenvoudig gelegd. Daarbij speelde ook mee dat er in de maanden voorafgaand aan de coronacrisis lessen waren geleerd uit de KPN-storing, toen een vorm van bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de veiligheidsregio's werd gemist (Van Duin, 2020). Het Veiligheidsberaad kreeg nu de rol toebedeeld om tussen het Rijk en de veiligheidsregio's een verbindende schakel te zijn, zodat het Rijk langs die weg alle gemeenten kon bereiken. In een recent verschenen essay wordt door Boogaard de keuze van het kabinet destijds prachtig verwoord:

“De bevoegdheid die snel nodig was, lag te glinsteren achter het glas van de Wet buitengewone bevoegdheden bestuurlijk gezag (Wbbbg). Volgens artikel 7 van die wet kan de regering bij Koninklijk Besluit de openbare-ordebevoegdheden van burgemeesters concentreren bij de minister van Justitie en Veiligheid. Daarmee had minister Grapperhaus heel Nederland op slot kunnen doen. Maar dat deed hij niet. In plaats daarvan improviseerde de coördinerend minister voor crisisbeheersing samen met de minister van VWS en de minister-president een heel nieuw hoofdstuk bij het bestaande crisisboek. Wat zij bedachten kan nog het beste worden omschreven als GRIP-Corona” (Boogaard, 2021, p. 67).

Met 'GRIP-Corona' werden “de regionale crisisbeheersing en de nationale aansturing van de infectieziektebestrijding met elkaar verknoopt” (Boogaard, 2021, p. 68). De voorzitters veiligheidsregio werden in stelling gebracht en mede vanuit hun behoefte om afstemming, zowel

onderling als met het kabinet, kwam het Veiligheidsberaad bijeen. Vanaf de eerste maand van de coronacrisis vond na elke bijeenkomst van het Veiligheidsberaad in alle veiligheidsregio's bestuurlijk overleg plaats tussen de voorzitter veiligheidsregio en de burgemeesters van de inliggende gemeenten. Ook na invoering van de Twm was het Veiligheidsberaad nog steeds een gesprekspartner voor het kabinet en bleven in de meeste veiligheidsregio's, nog in ieder geval tot de herfst van 2021, de voorzitter veiligheidsregio en de burgemeesters (fysiek of digitaal) bijeenkomen, zij het niet altijd meer onder de noemer van RBT, maar bijvoorbeeld als Algemeen Bestuur (Domrose et al., 2021; Domrose et al., 2022 nog niet gepubliceerd).

De rol die het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis vervulde, was zagezegd uit nood geboren of, zoals een respondent het zei: "We vullden een leemte in de crisisstructuur." Door een schakel of scharnierpunt te zijn tussen het Rijk en de veiligheidsregio's werd er een efficiënte manier gevonden om alle gemeenten te bereiken: op 'getrapte wijze' werden via het Veiligheidsberaad alle (ruim 350) burgemeesters van de maatregelen op de hoogte gesteld en bij de afwegingen betrokken.

5.5 Democratische legitimatie

Hoewel de democratische controle op veiligheidsregio's beperkt lijkt, zijn er wel degelijk 'checks and balances' in het systeem aangebracht. Zo zijn burgemeesters wettelijk verplicht om na afloop van een ramp of crisis aan de gemeenteraad verantwoording af te leggen; hetzelfde geldt bij opschaling naar GRIP-4 voor de voorzitters veiligheidsregio (artikel 40, lid 1, Wvr). Ook kunnen gemeenteraden om uitleg en een nadere toelichting vragen (artikel 40, lid 2 en 3, Wvr).

In dit geval werden al vanaf het begin van de coronacrisis door burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio allerlei activiteiten ontplooid om raadsleden te informeren; via nieuwsbrieven, digitale sessies of bijvoorbeeld een bezoek van de voorzitter veiligheidsregio aan een gemeenteraad als er bepaalde vragen leefden (Van Duin & Wijkhuijs, 2020a, 2020b en 2020c). En omdat de coronacrisis zo lang duurde, is door de voorzitters veiligheidsregio al tussentijds aan gemeenteraden verantwoording afgelegd. Zowel burgemeesters als voorzitters veiligheidsregio's hebben feitelijk gedurende het gehele traject op vele manieren geprobeerd de gemeenteraden erbij te betrekken, hetgeen ook goed lukte. Er is op dit punt van raadsleden nauwelijks een wanklank vernomen; zij waren over het algemeen tevreden over de informatievoorziening en het verantwoordingsproces.

Terwijl sommige staatsrechtgeleerden grote moeite hadden met de periode van regionale noodverordeningen, waren er dus ook andere geluiden te horen. Wetende hoeveel inspanningen er werden gepleegd om gemeenteraden betrokken te houden, vonden veel burgemeesters de kritiek op het bestaan van regionale noodverordeningen maar 'geneuzel' (Van Duin & Wijkhuijs, 2020c). Tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer gaf de Leidse hoogleraar Boogaard aan, dat er in die periode feitelijk sprake was van 'een soort burgemeestersparlement' dat in zeker mate tegenspraak bood aan het kabinet en sinds maart 2020 prima functioneerde.²⁹ Voor de burgemeesters en hun gemeenteraden was duidelijk dat de voorzitter veiligheidsregio na afloop van de GRIP-4-periode verantwoording zou

²⁹ Tweede Kamer, 4 september 2020. Commissievergaderingen: 'Tijdelijke wet maatregelen covid-19'. Ontleend aan debat-gemist.tweedekamer.nl/debatten/tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19.

afleggen. Met de inwerkingtreding van de Twm werden burgemeesters bevoegd om toepassing te geven aan de coronamaatregelen en kwam ook de verantwoordingsplicht (weer) bij de burgemeesters te liggen.

Behalve verantwoording aan gemeenteraden bestond er ook een soort verantwoordingsmechanisme tussen de voorzitters veiligheidsregio en de burgemeesters van de inliggende gemeenten. Regionale thema's werden door de voorzitters veiligheidsregio ingebracht in het Veiligheidsberaad en na afloop van elk Veiligheidsberaad vond er telkens weer een terugkoppeling plaats aan de burgemeesters uit de regio. Zodoende was snelheid van handelen mogelijk en vond er tegelijkertijd verantwoording van de keuzes plaats.

5.6 Wettelijke crisistaak: voors en tegens

Een laatste vraag, die zowel in de enquête onder burgemeesters als in de interviews aan de orde kwam, was of de rol van het Veiligheidsberaad ten tijde van een crisis meer expliciet in wet- of regelgeving zou moeten worden opgenomen. Aan dit thema hebben we ook een expertsessie gewijd. De rol van het Veiligheidsberaad zou bijvoorbeeld explicieter kunnen worden omschreven in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing, zoals in september 2020 tussen de minister van JenV en het Veiligheidsberaad is afgesproken.

Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

De nationale crisisbesluitvormingsstructuur (c.q. de opschaling binnen de algemene keten) is vastgelegd in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016 (hierna: Instellingsbesluit); in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming wordt deze structuur nader toegelicht. Zoals weergegeven in figuur 2.1 in hoofdstuk 2 wordt de spil van de nationale crisisbesluitvormingsstructuur gevormd door de MCCb en de ICCb.³⁰ Van deze commissies is de MCCb belast met “de coördinatie van en de besluitvorming over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in een andere situatie die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben” (artikel 2 Instellingsbesluit). De ICCb is kort gezegd het ambtelijk voorportaal dat de MCCb adviseert (artikel 5 Instellingsbesluit). In het Instellingsbesluit noch in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming wordt het Veiligheidsberaad genoemd. Wel vermeldt artikel 3 van het Instellingsbesluit dat op uitnodiging van de voorzitter (de minister van JenV of de minister-president) deskundigen de vergaderingen van de MCCb kunnen bijwonen, waarbij het kan gaan om deskundigen op een specifiek terrein of deskundige vertegenwoordigers van betrokken andere overheden, overheidsdiensten of (vitale) sectoren. In feite was voorzitter Bruls van het Veiligheidsberaad als zodanig bij de MCCb-vergaderingen aanwezig.

De vraag is of het vastleggen van een rol voor het Veiligheidsberaad in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming voldoende basis biedt om de positie van het Veiligheidsberaad bij een (volgende) landelijke crisis te borgen. Ook zou immers in de Wvr een crisistaak voor het Veiligheidsberaad kunnen worden vastgelegd. Volgens de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, die in december 2020 haar eindrapport uitbracht, kon onder andere uit het optreden van het Veiligheidsberaad in de eerste maanden van de coronacrisis worden opgemaakt, dat het Veiligheidsberaad een betekenisvolle rol kan spelen en daarom in toekomstige wetgeving een concretere doel- en taakomschrijving verdient (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, p. 115).

³⁰ Beide commissies worden ondersteund en geadviseerd door het IAO.

Tijdens de coronacrisis heeft het Veiligheidsberaad laten zien een verbinding te kunnen leggen tussen de veiligheidsregio's onderling en tussen het Rijk en het lokale bestuur. Het Veiligheidsberaad kon deze rol vervullen mede vanwege het feit dat het gremium aan de Wvr bestaansrecht ontleent. De Wvr kent zoals gezegd aan het Veiligheidsberaad geen zelfstandige bevoegdheden toe. Daarmee zou een vierde bestuurslaag binnen de algemene keten ontstaan, terwijl de voorzitters veiligheidsregio autonoom zijn en alleen binnen hun eigen veiligheidsregio bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Maar nu het Veiligheidsberaad in de coronacrisis een rol heeft vervuld, rijst de vraag of in de Wvr een taak voor het Veiligheidsberaad bij landelijke crises zou moeten worden omschreven.

In de enquête hebben we aan de burgemeesters gevraagd of bij een volgende landelijke crisis het Veiligheidsberaad weer een vergelijkbare rol zou moeten vervullen. Bijna driekwart (74%) van de burgemeesters was het hiermee eens of helemaal eens; 15% was het oneens of helemaal oneens. Op de vraag of de rol van het Veiligheidsberaad in wetgeving zou moeten worden verankerd, waren de meningen van burgemeesters meer verdeeld. Zo vond 40% van de burgemeesters dit een goed idee en vond 34% het geen goed idee; 26% was hierover neutraal.

Ook de voorzitters veiligheidsregio en andere respondenten hielden er verschillende meningen op na. Een deel van hen gaf aan dat de rol die het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis heeft vervuld in wetgeving zou mogen worden omschreven, bijvoorbeeld in termen van het coördineren van de regionale afstemming en het adviseren van het kabinet. Ook zou, daar waar nu enkel 'de minister van JenV' als gesprekspartner van het Veiligheidsberaad wordt genoemd, de term 'regering' kunnen staan, zodat duidelijk is dat ook andere ministers op het Veiligheidsberaad een beroep kunnen doen. Mocht zich onverhoopt weer een situatie voordoen waarin het Rijk zich gedwongen voelt om aanwijzingen (aan het lokale bestuur) te geven, dan heeft in dat geval het Veiligheidsberaad een functie die verband houdt met 'de handhaving van maatregelen' (wat bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid is). De keerzijde daarvan is wel dat daarmee de rol van het Veiligheidsberaad wordt verengd tot alleen dát aspect, terwijl de rol van de voorzitters veiligheidsregio als gemeentelijke bestuurders veel breder is. Een andere optie zou dan ook kunnen zijn om 'het recht om gehoord te worden' toe te voegen aan de definitie van voorzitter veiligheidsregio (artikel 39 Wvr).

Anderen daarentegen waren de mening toegedaan dat het Veiligheidsberaad geen verdere wettelijke bepaling behoeft. Nu het Veiligheidsberaad aan het huidige artikel 38 Wvr bestaansrecht ontleent, heeft het in de coronacrisis een functie gehad die het ook in een toekomstige crisis zou kunnen vervullen, zonder dat daar in wetgeving iets over zou hoeven worden vastgelegd. "Als je elkaar weet te vinden, kun je hetzelfde bereiken zonder het extra ingewikkeld te maken." Of kort gezegd: "Codificeer niet alles kapot. Dat je wat ruimte hebt, kan ook een voordeel zijn." Codificeren verheldert misschien wel de positie van het Veiligheidsberaad, maar het kan tegelijkertijd ook de bestuurlijke ruimte beperken om naar bevind van zaken te handelen. Bovendien werd tijdens de coronacrisis in het gros van de veiligheidsregio's door burgemeesters in gezamenlijkheid het coronabeleid uitgedragen, zonder dat het tot een competentiestrijd heeft geleid. Bij het formaliseren van de rol van het Veiligheidsberaad (i.c. de voorzitters veiligheidsregio) wordt dat misschien ingewikkelder.

5.7 Tot slot

Na een ramp of crisis en de evaluatie(s) daarvan volgt vaak een risico-regelreflex: de neiging om in plannen en procedures vast te leggen hoe het – een volgende keer – ‘beter’ zou moeten. Maar een volgende situatie die zich aandient, zal altijd weer nét iets anders zijn. De coronacrisis was (aanvankelijk) een pandemie; bij een volgende landelijke crisis hoeft het niet om een infectieziekte te gaan, het zou ook een digitale crisis, een (langdurige) acute klimaatverstoring of een nucleaire ramp kunnen zijn. In die gevallen is mogelijk de betrokkenheid van de voorzitters veiligheidsregio minder groot. De verwachting is echter dat toekomstige crises veelal ‘hybride’ van aard zullen zijn, hetgeen betekent dat zowel de nationale als de lokale overheid een rol heeft. Vrijwel altijd hebben landelijke crises (als een toestroom van vluchtelingen of een verstoring van de digitale bereikbaarheid) ook een impact op lokaal niveau; het is daar waar maatschappelijke onrust en ontwrichting als eerste zichtbaar worden. Het is daarom raadzaam om in generieke wet- of regelgeving de mogelijkheid te creëren om – voor het geval het nodig mocht zijn – de voorzitters veiligheidsregio (c.q. het Veiligheidsberaad) bij de nationale crisisbesluitvorming te betrekken en zodoende de verbinding met het lokale bestuur te leggen.

6 Slotbeschouwing

Eind september 2021 leek het een goed moment om eens 'de balans' op te maken en te reflecteren op de rol die het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis heeft vervuld. Na anderhalf jaar zou de anderhalvemetermaatregel worden afgeschaft, waarmee een terugkeer naar het normale leven in het verschiet lag. Toen we echter met deze reflectie startten, waren de omstandigheden alweer heel anders: met de harde lockdown van 19 december 2021 volgden er wederom ingrijpende maatregelen. Eén maand later mochten de scholen en niet-essentiële winkels weer open en op 15 februari 2022 kondigde de pas aangetreden minister van VWS aan, dat de laatste stappen van het openingsplan konden worden gezet. Het was in deze periode (de maanden november 2021 tot en met februari 2022) dat deze reflectie plaatsvond. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen weer.

De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis

Volgens de crisisstructuur van het ministerie van VWS (dat tijdens de coronacrisis aan de functionele keten leiding gaf) vindt er in het BAO beraadslaging plaats over de bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid van de OMT-adviezen. In het BAO was het Veiligheidsberaad vertegenwoordigd in de persoon van de portefeuillehouder GHOR. In de praktijk bleek het BAO echter niet de enige en ook niet de meest invloedrijke route om de belangen van het lokale bestuur onder de aandacht van het Rijk te brengen. Veelal werd door het BAO het OMT-advies overgenomen met soms een opmerking in de kantlijn.

Tegelijkertijd werd echter voor de effectivering van de bestrijdingsmaatregelen een beroep gedaan op de voorzitters veiligheidsregio, die op grond van de Wpg medeverantwoordelijkheid dragen voor de bestrijding van een A-infectieziekte en aan de Wvr een speciale positie ontleen. Voor de onderlinge afstemming over de af te kondigen noodverordeningen kwam het Veiligheidsberaad bijeen. Als op dat moment, in maart 2020, het Veiligheidsberaad er niet was geweest, 'was de crisis nog chaotischer geworden', 'hadden ze het uitgevonden' of 'was er een andere werkwijze gevonden'. Deze reacties werden in de gesprekken meerdere keren gehoord.

Het Veiligheidsberaad bleek uiteindelijk het juiste gremium om (ook na invoering van de Twm) de aansluiting tussen het Rijk en de gemeenten te organiseren en te faciliteren; een alternatief was er eigenlijk niet. Bovendien was het kabinet erbij gebaat om de 25 burgemeesters van de grotere gemeenten, met hun bestuurlijke ervaring en maatschappelijk aanzien, in één overleg bij elkaar te hebben. Het geheel overziend had het Veiligheidsberaad een rol in de afstemming over de maatregelen:

- a) met het kabinet, waarbij aan het kabinet advies werd uitgebracht over de consistentie van de maatregelen, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de verwachte effecten ervan
- b) tussen de voorzitters veiligheidsregio over de voorgestane lijn, en
- c) via de voorzitters veiligheidsregio met alle gemeenten.

Zoals het samenkomen van de 25 voorzitters veiligheidsregio in het Veiligheidsberaad in verschillende bewoordingen werd getypeerd (variërend van burgemeestersparlement tot duizenddingendoekje), zo werd ook de rol van het Veiligheidsberaad op verschillende manieren verwoord. Termen die vaak werden gebruikt waren: coördinerend en adviserend. Zo coördineerde het Veiligheidsberaad de wensen en de kritiek van gemeenten ten aanzien van het coronabeleid en probeerde het voornamelijk het kabinet daarover te adviseren. Daarnaast werden termen gebruikt als meebesturend (toen in de eerste fase nog veel over de noodverordeningen werd gesproken) en ook agendavormend en lobbyend (waar in latere fasen van de crisis meer sprake van was). Ook had het Veiligheidsberaad een rol in het duiden van de situatie en het informeren van de samenleving over de noodzaak van de maatregelen.

In hoeverre het Veiligheidsberaad invloed heeft gehad op de maatregelen die genomen werden, is gezien de veelheid aan betrokken partijen lastig vast te stellen. In ieder geval is het Veiligheidsberaad van betekenis geweest in de afstemming die via de voorzitters veiligheidsregio plaatsvond met alle burgemeesters c.q. gemeenten. Zo werd een verbinding tussen nationaal en lokaal gelegd en werden de standpunten die door het Veiligheidsberaad werden verwoord ingebracht in het kabinetsoverleg. Ook zaten leden van het Veiligheidsberaad (en andere vertegenwoordigers van veiligheidsregio's) aan tafel bij de belangrijke overleggen. Het kan niet anders zijn dan dat zij (af en toe) hun argumenten in de maatregelen hebben teruggezien, bijvoorbeeld bij de uiteindelijke invoering van de mondkapjesplicht, het vuurwerkverbod tijdens de jaarwisseling van 2020-2021, de duur van de avondklokmaatregel en het openingsplan dat in de loop van 2021 werd uitgerold.

Al met al is het bijzonder te noemen dat het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis een, volgens velen,³¹ betekenisvolle rol heeft vervuld, zonder dat het enige beslissingsbevoegdheid had. Het Veiligheidsberaad was een verbindende schakel tussen het Rijk en het lokale bestuur. Driekwart van de burgemeesters vond het goed dat het Veiligheidsberaad er was om de gemeentelijke belangen bij het Rijk onder de aandacht te brengen. Eenheid van bestuur was belangrijk en het Veiligheidsberaad heeft als zodanig gefunctioneerd. Eigenlijk waren de voorzitters veiligheidsregio die wij spraken kritischer ten aanzien van de invloed die het Veiligheidsberaad had dan de media daarover waren.

Juridische inbedding

Het is haast ondenkbaar dat het Veiligheidsberaad bij een volgende landelijke crisis geen rol zal (kunnen) vervullen, ongeacht of dit nu een verstoring van de vitale infrastructuur, een grote overstroming of een kernongeval zal zijn. Aangezien de verwachting is dat bij toekomstige landelijke crises zowel de nationale als de lokale overheid een rol heeft, zal tussen beide bestuurslagen ook afstemming moeten plaatsvinden. Tijdens de coronacrisis vervulde het Veiligheidsberaad hierin een rol, terwijl daar voorheen van een leemte in de nationale crisisstructuur sprake was. Het ligt daarom voor de hand om – conform de afspraak tussen de vorige minister van JenV en het Veiligheidsberaad – in ieder geval in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming de rol van het Veiligheidsberaad bij landelijke crises vast te leggen.

Over het wettelijk verankeren van een crisistaak voor het Veiligheidsberaad tijdens landelijke crises waren de meningen (meer) verdeeld. De meeste respondenten vonden dat de rol van het Veiligheidsberaad in dit geval – ondanks, maar misschien juist ook dankzij de lichte

³¹ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis: Deel 1*.

formele inbedding – voldoende uit de verf kon komen. Niet een steviger juridische basis, maar het collectief gezag van de voorzitters veiligheidsregio geeft voldoende mogelijkheden, terwijl een wettelijke verankering mogelijk de rol van het Veiligheidsberaad juist verengt. Anderen waren van mening dat als dan toch – mede naar aanleiding van de wetsevaluatie – binnenkort de Wvr onder handen wordt genomen, daarin ook een crisistaak voor het Veiligheidsberaad zou kunnen worden meegenomen. In deze reflectie zijn hiervoor enkele suggesties gedaan, maar ook aandachtspunten genoemd.

Bijlage 1 – Respondenten en deelnemers expertsessie

Respondenten

Naam	Functie
Dhr. P-J. Aalbersberg	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. A. Aboutaleb	Burgemeester van Rotterdam, Voorzitter Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Dhr. P. Broertjes	Burgemeester van Hilversum, Voorzitter Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek
Dhr. H. Bruls	Burgemeester van Nijmegen, Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en tevens voorzitter Veiligheidsberaad
Mw. S. Dijkma	Burgemeester van Utrecht, Voorzitter Veiligheidsregio Utrecht
Dhr. S. de Gouw	Directeur Publieke Gezondheid, GGD Hollands Midden
Dhr. T. Heerts	Burgemeester van Apeldoorn, Voorzitter Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. J. Jorritsma	Burgemeester van Eindhoven, Voorzitter Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr. H. Lenferink	Burgemeester van Leiden, Voorzitter Veiligheidsregio Hollands Midden
Dhr. T. van Lieshout	Directeur Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
Dhr. A. Littoij	Directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Dhr. E. Muller	Hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden
Dhr. M. Out	Burgemeester van Assen, Voorzitter Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. H. Polman	Commissaris van de Koning van Provincie Zeeland
Dhr. T. Poppens	Burgemeester van Amstelveen Plaatsvervangend voorzitter Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Dhr. J. Rooijmans	Directeur Veiligheidsregio Limburg-Noord Directeur Publieke Gezondheid, GGD Limburg-Noord
Dhr. A. Rouvoet	Voorzitter GGD GHOR Nederland
Dhr. S. Schelberg	Burgemeester van Hengelo, Plaatsvervangend voorzitter Veiligheidsregio Twente
Dhr. A. Scholten	Burgemeester van Venlo, Voorzitter Veiligheidsregio Limburg-Noord
Mw. A. Schouten	Burgemeester van Alkmaar, Voorzitter Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Dhr. K. Schuiling	Burgemeester van Groningen, Voorzitter Veiligheidsregio Groningen
Dhr. J. Smit	Commissaris van de Koning van Provincie Zuid-Holland
Mw. M. Sonnema	Directeur-Generaal Volksgezondheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. T. Weterings	Burgemeester van Tilburg, Voorzitter Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. J. van Zanen	Burgemeester van Den Haag, Voorzitter Veiligheidsregio Haaglanden en tevens voorzitter VNG

Deelnemers expertsessie

Naam	Functie
Dhr. D. Bijl	Burgemeester van Purmerend
Dhr. G. Boogaard	Hoogleraar Decentrale overheden
Dhr. P. Bos	Bijzonder hoogleraar Militaire aspecten van crisisbeheersing
Dhr. J. Brouwer	Hoogleraar Recht en samenleving
Dhr. V. Molkenboer	Burgemeester van Woerden

Bijlage 2 – Enquête onder burgemeesters

Verantwoording van de respons

Op 23 november 2021 is onder alle (327) burgemeesters die geen voorzitter veiligheidsregio zijn een digitale enquête uitgezet met het verzoek om uiterlijk voor 1 december 2021 te reageren. In de enquête is de burgemeesters gevraagd naar hoe zij de regionale samenwerking sinds maart 2020 hebben ervaren, waarbij ook werd ingegaan op de rol van het Veiligheidsberaad. Na de sluitingsdatum waren 183 reacties ontvangen, waarmee de respons uitkwam op 56%.

Van de geretourneerde enquêtes waren er echter 23 afkomstig van burgemeesters die vóór 1 januari 2021 nog niet het burgemeestersambt bekleedden. Omdat de enquête ook inging op het jaar 2020 konden zij de vragenlijst niet invullen. Daarnaast hadden 14 respondenten de vragenlijst slechts summier ingevuld. In de analyse zijn hun antwoorden daarom buiten beschouwing gelaten.

De bevindingen uit de enquête zijn dus gebaseerd op de antwoorden van 146 burgemeesters, wat neerkomt op 45% van alle burgemeesters in Nederland (niet-zijnde voorzitter veiligheidsregio). Aanvullend op de enquêteresultaten die in de hoofdtekst van deze publicatie zijn beschreven, geven we in deze bijlage nog enige extra informatie.

Uit onderstaande tabel B2.1 kan worden opgemaakt dat onder de respondenten burgemeesters van kleine gemeenten (met minder dan 30.000 inwoners) licht ondervertegenwoordigd waren. Burgemeesters van middelgrote gemeenten (met 30.000 tot 100.000 inwoners) waren juist oververtegenwoordigd.

Tabel B2.1 Geënquêteerde burgemeesters naar inwoneraantal van hun gemeente

Gemeentegrootte	Geënquêteerde burgemeesters (n =146)	Totaal aantal gemeenten in Nederland in 2021 (n = 352)
< 30.000 inwoners	42%	47%
30.000 tot 100.000 inwoners	52%	44%
100.000 tot 250.000 inwoners	6%	8%
> 250.000 inwoners	0%	1%

Bestuurlijke afstemming binnen de veiligheidsregio

In het begin van de coronacrisis (en ook wel nadien) werd in veiligheidsregio's op verschillende manieren invulling gegeven aan de wijze waarop er afstemming plaatsvond tussen burgemeesters. In sommige veiligheidsregio's kwamen alle burgemeesters in een regionaal beleidsteam (RBT) bijeen; in andere veiligheidsregio's was er een kern-RBT, bestaande uit de voorzitter en enkele burgemeesters, en waren er daarnaast minder frequente bijeenkomsten met alle burgemeesters uit de regio. In enkele regio's werd op een nog weer andere manier invulling gegeven aan de bestuurlijke afstemming en vond bijvoorbeeld met eenzelfde frequentie overleg plaats in een kern-RBT als met alle burgemeesters. Ook werd het overleg tussen alle burgemeesters niet altijd een RBT genoemd, maar vond het plaats onder de noemer 'algemeen bestuur' (AB) van de veiligheidsregio.

Tabel B2.2 Wijze van bestuurlijke afstemming binnen de veiligheidsregio's

Bestuurlijke afstemming binnen de veiligheidsregio	Burgemeesters (n =146)
Een voltallig RBT	45%
Een kern-RBT, met een minder frequent bestuurlijk overleg	43%
Anders	12%

Bijdrage van de veiligheidsregio

De respondenten is ook gevraagd wat volgens hen de belangrijkste bijdrage van de veiligheidsregio in de coronacrisis was. Uit tien opties konden zij er drie kiezen. Dat resulteerde in onderstaande top 3.³²

Tabel B2.3 Top-3 belangrijkste bijdragen van de veiligheidsregio tijdens de coronacrisis

Belangrijkste bijdragen van de veiligheidsregio	Burgemeesters (n =146)
Het geven van structuur aan de aanpak binnen de veiligheidsregio	84%
Het bieden van juridische ondersteuning aan gemeenten bij allerlei vragen	59%
De verbinding leggen met het Rijk	40%

³² Hierin was geen verschil tussen de plaatsvervangend voorzitters veiligheidsregio en andere burgemeesters.

Bijlage 3 – Toelichting bij de media-analyse

Databestand nieuwsartikelen

Voor de media-analyse zijn in LexisNexis nieuwsartikelen geselecteerd over de periode vanaf 27 februari 2020 tot en met 31 december 2021. De zoekterm die daarbij is gehanteerd was 'Veiligheidsberaad'. Om het bestand behapbaar te houden, zijn als bron een vijftal landelijke dagbladen geselecteerd (zowel de gedrukte als online versies): *De Telegraaf*, *de Volkskrant*, *Trouw*, *NRC Handelsblad* en *Het Parool*. In de betreffende periode is het Veiligheidsberaad in deze bronnen in totaal 889 keer ter sprake gekomen met betrekking tot de coronacrisis. Artikelen over andere onderwerpen dan de coronacrisis (zoals de opvang van asielzoekers of de brandweer), artikelen zonder inhoud (denk aan kruiswoordpuzzels) en dubbelstellingen zijn niet meegenomen.

Codering

Vervolgens is gekeken op welke manier het Veiligheidsberaad in de nieuwsartikelen werd omschreven. Voor de codering zijn vijf indicatoren gehanteerd (zie tabel B3.1). In ruim een kwart van de nieuwsartikelen (28%) werd alleen de voorzitter van het Veiligheidsberaad genoemd.

Tabel B3.1 Codering nieuwsartikelen op omschrijving Veiligheidsberaad

Omschrijving Veiligheidsberaad	Aantal keer
De 25 voorzitters veiligheidsregio / burgemeesters / veiligheidsregio's	276
De voorzitter van het Veiligheidsberaad	253
Het Veiligheidsberaad	222
Burgemeesters	120
Voorzitters	18

Verder is gekeken wiens of wier naam eventueel in het artikel werd genoemd, waarbij we de codering hanteerden die in tabel B3.2 op de volgende pagina staat weergegeven. Niet geheel verwonderlijk werd vaak de naam van burgemeesters Bruls vermeld, maar ook namen van andere burgemeesters kwamen in artikelen voor. Andere burgemeesters die geregeld werden genoemd, waren burgemeesters Aboutaleb, Broertjes, Halsema, Kolff en Van Zanen.

Tabel B3.2 Codering nieuwsartikelen op naamsvermelding

Naamsvermelding	Aantal keer
Voorzitter van het Veiligheidsberaad, Hubert Bruls	490
Andere burgemeester(s)	107
Geen naam	292

Ten slotte is bekeken of in het artikel op een standpunt van het Veiligheidsberaad werd ingegaan en hoe dat standpunt zich dan verhiel tot het standpunt van het kabinet. Ook hierbij hanteerden we drie indicatoren (zie tabel B3.3). In de meeste artikelen werd niet ingegaan op een standpunt, en de keren dat dit wel het geval was, was dit standpunt vaker kritisch (131 keer) dan meegaand met het kabinetsbeleid (80 keer).

Tabel B3.3 Codering nieuwsartikelen op standpunt Veiligheidsberaad

Standpunt Veiligheidsberaad	Aantal keer
Geen specifiek standpunt	678
Kritisch op het kabinetsbeleid	131
Meegaand met het kabinetsbeleid	80

Televisie- en radio-optredens voorzitter Veiligheidsberaad

Voor wat betreft het aantal televisie- en radio-optredens van de voorzitter van het Veiligheidsberaad is gebruikgemaakt van het media-overzicht dat we hebben ontvangen van het secretariaat van het Veiligheidsberaad. Dit overzicht had betrekking op de periode vanaf 16 maart 2020 tot en met 31 oktober 2021. Voor de televisieoptredens zijn de nieuwsprogramma's *Op1* en *Nieuwsuur* geselecteerd, voor radio-optredens *NPO Radio1* en *BNR Nieuwsradio*.

Bijlage 4 – Literatuur

Bakker, M., Braakhekke, E., Van Duin, M., Hazebroek, H., Zannoni, M., & Zevenbergen, A. (2021). *Bestuurlijke handelingsperspectieven voor voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters*. Instituut Fysieke Veiligheid & Landelijk Operationeel Team Corona.

Berger, E., & Wijkhuijs, V. (2021). Demonstraties in coronatijd. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 121-136). Boom bestuurskunde.

Boin, A., Nooy, K., & Van der Velden, P. (2020). *Een verkeerde afslag: Een analyse van de 1 juni demonstratie in Amsterdam*. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.

Boogaard, G. (2021). Reflecties op de institutionalisering van de coronabestrijding, *Essay-bundel t.b.v. discussiebijeenkomst vrijdagmiddag 3 december. Herstelopgave 6: Institutionele verhoudingen tijdens en na coronatijd*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Brainich, E.T., & Helsloot, I. (2021). Wet veiligheidsregio's. In E.R. Muller, E.T. Brainich, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid* (zevende druk). Wolters Kluwer.

Commissie Hoekstra. (2013). *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel Rampenbestrijding en Crisisbeheersing*.

De Klerk (2021). Uitbraak van het coronavirus op nertsbedrijven. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 151-167). Boom bestuurskunde.

De Telegraaf. (2020, 14 april). *Veiligheidsbaas Bruls ziet erg veel positiefs*, geschreven door M. Vink.

De Telegraaf.nl. (2020, 16 mei). *Leiden, Purmerend en Zoetermeer: vandaag te druk; Op enkele plekken maatregelen*.

De Telegraaf.nl. (2020, 5 juni). *Voor de grap over de bestuurder doet het goed*, geschreven door N. Kalkman.

De Telegraaf. (2020, 5 augustus). *Greep naar de macht; Mondkapjesplicht toont toegenomen invloed van niet rechtstreeks gekozen burgemeester*.

De Telegraaf.nl. (2020, 27 december). *LIVE Bruls: kijken naar inzet leger in de zorg; Coronacrisis zondag 27 december*.

De Telegraaf.nl. (2021, 3 mei). *LIVE OMT wil nog even wachten met Fieldlab; Coronacrisis: maandag 3 mei*.

De Telegraaf.nl. (2021, 1 november). *Kabinetsleden praten verder over nieuwe coronamaatregelen*.

- De Telegraaf.nl. (2021, 8 november). *De vorsten van het Veiligheidsberaad*.
- De Volkskrant.nl. (2020, 6 mei). *Hubert Bruls, voorzitter van het Veiligheidsberaad: 'Het moeilijkste deel van de crisis moet nog komen'*, geschreven door M. van Dinther & P. de Graaf.
- Domrose, J., Luesink, M., Berger, E., Van Duin, M., & Karacan, O. (2021). *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: Op weg naar de zomer van 2021*. Instituut Fysieke Veiligheid.
- Domrose, J., Van Duin, M., Gaspar, V., & Luesink, M. (2022, nog niet gepubliceerd).
- Dute, J.C.J. (2020). De aanpak van de COVID-19-epidemie: een juridische tussenbalans, *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, afl. 5, p. 477-486.
- Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*.
- Helsloot, I., & Van Dorssen, M. (2011). *Evaluatie aanpak nieuwe influenza A (H1N1)*. Berenschot & Crisislab.
- Het Parool. (2020, 14 oktober). *Zo kwam de 'gedeeltelijke lockdown' tot stand*, geschreven door T. den Hartog & S. van Mersbergen.
- Het Parool.nl. (2021, 25 februari). *Kabinet geeft niet toe aan boze horecabazen*, geschreven door E. van der Aa.
- Het Parool.nl. (2021, 21 april). *Waarom gaat de 'dokterjas' van Rutte en De Jonge plots toch uit?*, geschreven door N. Klaassen.
- Het Parool.nl. (2021, 6 juli). *Foute uitslagen en gedeelde QR-codes: Veiligheidsberaad bekijkt toegangssysteem*, geschreven door C. Rosman.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2021). *Ervaringen van burgemeesters in het eerste jaar van de coronacrisis*. Instituut Fysieke Veiligheid & COT Instituut voor Veiligheids- en crisismangement.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Staat van de rampenbestrijding*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Jong, W. (2019). *Leiderschap bij crisis. Een onderzoek naar de rol van burgemeesters*. Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Jong, W., & Johannink, R. (2005). *Als dat maar goed gaat: Bestuurlijke ervaringen met crisis*. Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Lindgaard, M.R., Liebst, L.S., Thomas, J., Ejbye-Ernst, P., Van Reemst, L., & Van Doormaal, N. (2020). *Resultaten van de mondkapjesplicht: naleving, drukte en social distancing in Amsterdam & Rotterdam*. NSCR.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2016). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- NRC Handelsblad – Web Edition. (2020, 24 juli). ‘*Het zou heel raar zijn als voor Nijmegen een mondkapjesplicht zou gelden*’, geschreven door E. Jorritsma & T. Ketelaar.
- NRC Handelsblad – Web Edition. (2020, 2 november). *Burgemeesters willen vuurwerkverbod om druk hulpdiensten te verlichten*, geschreven door L. Dupuv.
- Polman, H. (2021). Grensregio's en besluitvorming over Covid-19, *Essaybundel t.b.v. discussiebijeenkomst vrijdagmiddag 3 december. Herstelopgave 6: Institutionele verhoudingen tijdens en na coronatijd*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- RIVM. (2020) *Landelijke advisering bij infectieziektedreigingen en -crises*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Trouw. (2020, 19 mei). *Teugels gaan lossen, maar het paard mag niet op hol*, geschreven door W. Boersema.
- Trouw. (2021, 26 januari). *Na de zware rellen gaat het weer fout*, geschreven door J. van Heerde.
- Trouw. (2021, 25 februari). *De derde golf is in zicht: meer dan 5000 nieuwe besmettingen*, geschreven door M. Visser.
- Trouw.nl. (2021, 9 november). *En weer verloor de Kamer zich in details*, geschreven door B. Zuidervaart.
- Trouw.nl. (2021, 10 november). *Weer op afstand, een lockdown, of een 2G-bewijs? Het kabinet wikt over nieuwe coronaregels*, geschreven door W. Boersema.
- Van Apeldoorn, L.C.J., Daniëls, S., Van Schaik, B.M., Doomen, J., & Passchier, R. (2021). *Modernisering van het staatsnoodrecht*. WODC Rapport 3272. Open Universiteit.
- Van Duin, M. (2020). *KPN-storing: Hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises?* Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2020a). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak*. Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2020b). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak*. Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2020c). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak*. Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Domrose, J., Berger, E., & Leene, N. (2020). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Van Duin, M. (2021). Mondkapjes: wel of niet? In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 203-214). Boom bestuurskunde.

Van Rooijen, B. (2021). *Burgemeesters in de frontline: De positie van burgemeesters in crisistijd* (Masterthesis Universiteit Utrecht).

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2020). *First Impression Report: Coronavirus in Rotterdam-Rijnmond*.

Wijkhuijs, V. (2021). Buitenlandse werknemers; een vergeten bevolkingsgroep? In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 169-182). Boom bestuurskunde.

Wijkhuijs, V., & Van Duin, M. (2021). De veiligheidsregio's als verbindende schakel. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 37-50). Boom bestuurskunde.