

De impact van de corona- crisis op gemeenten

Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak.* Arnhem: IFV.

Titel: De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde
tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak
Datum: 5 oktober 2020
Status: Definitief
Auteurs: Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

Inhoud

	Inleiding	4
1	Bevindingen	6
1.1	Gemeentelijk crisisteam en regulier overleg	6
1.2	Maatregelen van het kabinet	6
1.3	GRIP-4: voor hoe lang nog?	7
1.4	De GGD	11
1.5	De anderhalvemetersamenleving	11
1.6	De rol van de burgemeester	12
1.7	Boa's en de politie	12
1.8	Economische gevolgen en gemeentelijke financiën	13
1.9	Zorgen over de nabije toekomst	13
2	Ter afsluiting	15
	Bijlage 1 – Respondenten	16
	Bijlage 2 – Snelle kennismobilisatie	17

Inleiding

Achtergrond

Op 27 februari 2020 werd in Nederland een eerste besmetting met het Covid-19-virus vastgesteld bij een patiënt die was opgenomen in het Tilburgse Elisabeth-TweeSteden ziekenhuis. Korte tijd later volgden meerdere bevestigde besmettingen met dit virus, dat voor de mens dodelijk kan zijn en waartegen op dit moment nog geen vaccin of medicijn bestaat.

Na de eerste bevestigde besmetting volgden enkele hectische weken waarin met name in Noord-Brabant, maar ook in andere delen van het land, steeds meer besmettingen met het coronavirus werden vastgesteld en een deel van de patiënten voor behandeling in het ziekenhuis moest worden opgenomen. Terwijl in de ziekenhuizen wekenlang achtereen overuren werden gemaakt, bogen bestuurders op nationaal én lokaal niveau zich over de vraag hoe om te gaan met de consequenties van wat 'de coronacrisis' is gaan heten.

Op 16 maart werd een zogenoemde lockdown ingesteld: onder meer horecagelegenheden en sportscholen moesten sluiten, scholen gingen dicht en iedereen werd gevraagd zo veel mogelijk thuis te werken. De maatregelen die in gemeenten op basis van landelijke richtlijnen werden genomen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, werden in regionaal verband afgestemd. In alle 25 veiligheidsregio's is sinds 12 maart zagezegd 'GRIP-4' van kracht. De veiligheidsregio's vervulden in dezen – uit hoofde van de bevoegdheid die in artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's aan de voorzitters van de veiligheidsregio wordt toegekend – een coördinerende rol.

Inmiddels zijn we ruim een half jaar verder en de afgelopen maanden is er veel gebeurd. Na eerst een snelle en forse toename van het aantal coronabesmettingen, die gepaard ging met een dito stijging van het aantal opnames op de intensive care en overledenen patiënten, volgde een verbetering van de situatie. Per 1 juni ging Nederland weer geleidelijk van het slot. Een aantal maatregelen die in regionale noodverordeningen waren vastgelegd (zoals het houden van anderhalve meter afstand en het verbod op groepsvorming), zouden echter langere tijd duren. Om hiervoor een wettelijke basis te creëren, werd door het kabinet de zogenoemde *Tijdelijke wet maatregelen Covid-19* voorbereid, die eind september nog in behandeling was bij de Tweede Kamer.

Het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft – na twee eerdere interviewrondes onder burgemeesters – in de maand september 2020 voor een derde maal een aantal burgemeesters gevraagd naar hun rol en ervaringen tijdens de coronacrisis.¹ In deze rapportage doen wij daarvan verslag.

¹ De bevindingen uit de twee eerdere interviewrondes zijn beschreven in [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak](#) en [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak](#).

Een derde inventarisatie onder gemeenten

Als vervolg op de twee eerdere interviewrondes onder burgemeesters, die respectievelijk begin april en medio mei hebben plaatsgevonden, is in de periode van 4 september tot en met 1 oktober opnieuw met ruim twintig – merendeels dezelfde – burgemeesters zo'n half uur telefonisch gesproken.² De achterliggende vraag van de interviewreeks was:

Hoe hebben de burgemeesters de coronacrisis tot nu toe ervaren en wat zijn hun grootste zorgen?

In de eerste twee interviewrondes is onder meer ingegaan op:

- > de crisisstructuur in de gemeente
- > de afstemming met de veiligheidsregio
- > de afstemming met de gemeenteraad en het college
- > de invulling van de burgervader- / burgermoederrol
- > de betekenis van de anderhalvemetersamenleving en wat dit met zich meebrengt
- > de voorziene problematiek voor de korte en langere termijn.

Ook in de derde interviewronde kwamen deze thema's aan bod. Daarbij moet worden opgemerkt, dat in de periode waarin de derde reeks gesprekken plaatsvond, de situatie kantelde. Bij aanvang – begin september – was er al wel sprake van een toename van het aantal besmettingen, met name in enkele grote steden in de Randstad, maar leken een tweede besmettingsgolf en daarmee gepaard gaande maatregelen nog te voorkomen. Medio september veranderde de situatie: werden in de week van 1 tot en met 8 september 5.256 nieuwe besmettingen gemeld en 24 Covid-19-patiënten in het ziekenhuis opgenomen,³ in de week van 15 tot en met 22 september waren deze aantallen opgelopen naar 13.049 nieuwe besmettingen en 96 opnames in het ziekenhuis.⁴ Op 27 september, toen 617 Covid-19-patiënten in de Nederlandse ziekenhuizen lagen, van wie 127 op de intensive care, waarschuwde de voorzitter van het landelijk netwerk Acute Zorg dat als deze stijging zou doorzetten, binnen het tijdsbestek van een week 1.300 coronapatiënten in ziekenhuizen zouden liggen, waardoor deze nog maar 80 procent van de reguliere zorg zouden kunnen leveren.⁵ Van een mogelijk dreigende nieuwe crisis zaten wij er opeens (weer) middenin. In dit rapport beschouwen we situatie tot eind september.

² De respondentenlijst is opgenomen als bijlage. Onder hen waren zes voorzitters van een veiligheidsregio: Drenthe, Twente, Gelderland-Zuid, Hollands Midden, Midden- en West-Brabant en Limburg-Noord.

³ Bron: www.rivm.nl/sites/default/files/2020-09/COVID-19_WebSite_rapport_wekelijks_20200908_1159.pdf.

⁴ Bron: www.rivm.nl/sites/default/files/2020-09/COVID-19_WebSite_rapport_wekelijks_20200922_1141.pdf.

⁵ NRC, 27 september 2020. Nieuws: *Specialisten zien een wachtende overheid, terwijl druk op de zorg stijgt*. Ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/09/27/specialisten-zien-een-wachtende-overheid-terwijl-druk-op-de-zorg-stijgt-a4013782.

1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen uit de derde reeks gesprekken met burgemeesters. Omdat wij met het merendeel van hen ook eerder dit jaar gesproken hebben, biedt dit hoofdstuk een terugblik op periode van de afgelopen zeven maanden. Daarbij gaan we specifiek in op de ervaringen van de burgemeesters gedurende de zomermaanden (1 juni tot 1 september), bespreken wij verschillende zaken die in september speelden en kijken wij vooruit: welke verwachtingen en zorgen leven er voor de komende tijd?

1.1 Gemeentelijk crisisteam en regulier overleg

De eerste weken na de uitbraak van het coronavirus waren burgemeesters vrij plotseling vooral met corona-gerelateerde zaken bezig. In vrijwel alle gemeenten werd medio maart een crisisteam actief om de richtlijnen van het Rijk en de noodverordeningen van de veiligheidsregio te vertalen naar de lokale situatie. Ook hadden gemeentelijke problemen zoals de opvang van leerlingen, de situatie van dak- en thuislozen, ZZP'ers in moeilijkheden en andere veelal financiële problemen de aandacht.

Tweeënhalve maand na de uitbraak was 'corona' voor burgemeesters nog steeds het hoofdthema van hun werkzaamheden, maar langzamerhand werden allerlei reguliere processen weer opgestart. Ook wethouders pakten hun portefeuilles (economie, zorg, jeugd, onderwijs) weer op. Gedurende de zomermaanden ging het gemeentelijke crisisteam in een 'waakvlam'-stand; veel bijzonders was er in die maanden niet te doen.

Hoewel in veel gemeenten de zomerperiode rustig verliep, spelen in september nog steeds – en opnieuw – corona-gerelateerde zaken. Zo zijn er nog altijd veel vragen van (horeca)ondernemers en (sport)verenigingen die activiteiten willen organiseren of voortzetten binnen de anderhalvemetersamenleving. "De afdeling Vergunningen draait overuren." Allerlei verschillende vragen worden aan de burgemeester voorgelegd. Door met ondernemers en verenigingen in gesprek te gaan, wordt getracht tot oplossingen te komen. Met het aanscherpen van de maatregelen in de laatste week van september zal waarschijnlijk de stroom aan vragen die de gemeente te beantwoorden krijgt, eerder toedan afnemen.

1.2 Maatregelen van het kabinet

In de aanloop naar de zomermaanden

In de eerste maanden na de uitbraak van het coronavirus konden burgemeesters zich op hoofdlijnen vinden in het gevoerde kabinetsbeleid. De uitgangspunten en aanpak werden breed gedeeld en de manier waarop met name premier Rutte deze verwoordde, werd alom gewaardeerd. Ook uitten burgemeesters zich in de tweede ronde gesprekken positief over het feit dat er op de persconferentie van 6 mei – mede op aandringen van de burgemeesters – een 'routekaart' werd geschetst. Wel vroegen sommigen zich af waarom er in de

versoepeling van de maatregelen een versnelling was aangebracht, terwijl aanvankelijk het nemen van 'kleine stapjes' het uitgangspunt was. Dat daarnaast sommige keuzes amper uit te leggen waren, had tot gevolg dat vooral gemeenten bestookt werden met vragen en ook de kritiek op die keuzes te verduren kregen. Het vroeg (en vraagt nog steeds) van burgemeesters veel inspanning om een en ander uit te leggen.

Van nationaal naar regionaal naar nationaal

Na de laatste persconferentie voor de zomer, op 24 juni jl., van premier Rutte en minister De Jong was de verwachting dat het aantal besmettingen met het coronavirus een flink tal weken beperkt zou blijven. Aan de crisisstructuur die tot dan toe gehanteerd was, kwam (tijdelijk) een einde. De wekelijkse overleggen van de MCCb en de ICCb werden stilgelegd en met het stilvallen van het overleg op rijksniveau vond ook nauwelijks nog bestuurlijke afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's plaats: geen burgemeesters meer die aanschoven bij de MCCb en geen directeuren veiligheidsregio bij de ICCb. In plaats daarvan werd bij het Rijk een speciale programma-directeur-generaal Covid-19 aangesteld. Sommige burgemeesters gaven aan, dat het met deze wijziging in structuur ('weer meer terug in de schoot van de ambtelijke organisatie') voor de veiligheidsregio's veel lastiger werd om de koppeling met het Rijk te maken.

Bij aanvang van de vakantieperiode verschoof zodoende het zwaartepunt van beleid van landelijk naar regionaal. Natuurlijk waren de landelijke richtlijnen leidend, maar de beleidsvrijheid van de veiligheidsregio's werd – nu het virus bijna weg was – groter. Het werd meer aan de veiligheidsregio's gelaten hoe zij omgingen met evenementen, met (de strengheid van) handhaving en verder. Wat leek te beginnen als een rustige vakantieperiode, werd echter al snel een heel ander verhaal. De aantallen besmettingen liepen sneller op dan vrijwel iedereen verwachtte. 'Toen Rutte op vakantie ging werd het gelijk een zootje', was de strekking van een krantenkop.⁶ Terwijl het kabinet en de Tweede Kamer met reces gingen, moesten met name enkele grote Randstedelijke gemeenten en veiligheidsregio's aan de bak. Andere burgemeesters volgden nauwgezet de ontwikkelingen in hun gemeente en regio.

Vanaf begin september liepen de aantallen besmettingen snel op en werd de roep om landelijke maatregelen luider. De nationale crisisstructuur werd weer opgestart. De voorzitter van het Veiligheidsberaad, burgemeester Bruls, werd uitgenodigd wekelijks aan te schuiven bij het overleg van de meest betrokken bewindslieden, dat nu het MC-19-overleg wordt genoemd. In het weekend van 26 en 27 september volgden eerst voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en later nog eens voor acht veiligheidsregio's aangescherpte maatregelen. Op maandag 28 september werden opnieuw landelijke maatregelen afgekondigd, die de volgende dag zouden ingaan en voorlopig voor een duur van drie weken zouden gelden.

1.3 GRIP-4: voor hoe lang nog?

Al sinds 12 maart is in alle 25 veiligheidsregio's GRIP-4 van kracht. In elke veiligheidsregio vindt sindsdien in een regionaal beleidsteam (RBT) tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de andere burgemeesters overleg plaats over de precieze invulling van de – inmiddels vijftien – regionale noodverordeningen die sinds 16 maart zijn afgekondigd

⁶ Noordhollands Dagblad, 26 juli 2020. Regio Amsterdam: Mark Rutte, kom terug van vakantie. Corona is terug! We maken een zootje van de anderhalvemetersamenleving.

om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Daarnaast vindt ook tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's overleg plaats binnen het Veiligheidsberaad.

Samenstelling en frequentie van het RBT-overleg

Gedurende de zomermaanden kwam in een groot aantal veiligheidsregio's het bestuurlijk overleg in regionaal verband op een laag pitje te staan; na de zomer pakte men de draad weer op. In sommige regio's kwam ook in die periode het RBT nog regelmatig (bijvoorbeeld één keer per week) bijeen voor overleg. De afgelopen maanden hebben verder in verschillende veiligheidsregio's één of meer sessies plaatsgevonden met een deskundige (bijvoorbeeld een filosoof of iemand van het COT) om te reflecteren op bepaalde dilemma's of thema's rond de maatregelen die genomen worden.

Nog altijd is er sprake van een scala aan invullingen van het RBT.⁷ In sommige veiligheidsregio's bestaat het RBT uit de voorzitter met een beperkte staf of is er een kern-RBT, bestaande uit de voorzitter en een aantal burgemeesters (bijvoorbeeld uit bepaalde districten). In andere regio's staat het RBT gelijk aan een bijeenkomst van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Hoewel de burgemeesters – ook na zeven maanden – over het algemeen tevreden zijn over de regionale crisisstructuur (GRIP-4) en de wijze waarop daar in hun eigen regio invulling aan is gegeven, merken wij – meer dan in de eerdere interviewrondes – dat hoe beperkter de samenstelling van het overleg rond de voorzitter is, hoe groter de kans is dat sommige burgemeesters ontevreden raken of afhaken ('de voorzitter zoekt het maar uit; waar mogelijk vaar ik mijn eigen koers').⁸

'Covid-wet'

Met het voortduren van de coronacrisis heeft zich een (voornamelijk juridische) discussie ontsponnen over de houdbaarheidstermijn van de regionale noodverordeningen als grondslag voor vrijheidsbeperkende maatregelen. Noodverordeningen zijn in principe bedoeld voor een korte duur (van een aantal dagen). Al voor de zomer was het kabinet dan ook voornemens om een noodwet in te voeren ter vervanging van de 25 regionale noodverordeningen. Aanvankelijk was het streven om de wet op uiterlijk 1 juli 2020 in werking te laten treden, maar drie maanden nadien ligt het wetsvoorstel (*Tijdelijke wet maatregelen Covid-19*) nog ter behandeling bij de Tweede Kamer. De verwachtingen ten aanzien van (de invoering van) deze zogenoemde Covid-wet zijn over het algemeen niet al te hoog gespannen. Reeds in de tweede interviewronde werden hierover kritische geluiden geuit en ook in de derde interviewronde was er cynisme: "Wat een gedoe over zo'n wet; het vaccin is er waarschijnlijk eerder dan die (spoed)wet." "Moet er werkelijk een wet voor deze crisis komen, terwijl er voor crisissituaties al wetten (als de Wpg en de Wvr) zijn?"

De burgemeesters uitten ook – soms als een meer formele reactie – begrip voor de noodzaak van de Covid-wet en de wens dat deze wet er snel komt. Met de opschaling naar GRIP-4 zijn op grond van de Wet veiligheidsregio's bepaalde bevoegdheden overgegaan naar de voorzitters van de veiligheidsregio's; andere burgemeesters zijn daarmee niet meer dan adviseurs, die strikt genomen geen verantwoordelijkheid dragen voor de maatregelen die genomen worden. Nu de periode waarin landelijk GRIP-4 van kracht is langer voortduurt dan voorzien, lijken de voorzitters van de veiligheidsregio's ten opzichte van andere burgemeesters een eigen positie te hebben verworven.⁹ Ook zijn daarmee gemeenteraden

⁷ Zie hierover meer [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak.](#)

⁸ Burgemeesters hadden het dan eerder over collega-burgemeesters en zeker niet per se over zichzelf.

⁹ Iedereen begrijpt volledig dat de GRIP-4-setting oorspronkelijk niet bedoeld was voor een periode van een half jaar (of langer).

in het formele verantwoordingsproces buitenspel komen te staan. Voor de democratische legitimatie van de maatregelen die in een gemeente van toepassing zijn, zou het – zo geven verschillende burgemeesters aan – beter zijn als gemeenteraden meer controle zouden kunnen uitoefenen.

Anderzijds zijn er onder burgemeesters grote twijfels over de noodzaak van de Covid-wet. De totstandkoming van de wet gaat zo moeizaam en duurt nu al maanden, wat in wezen aangeeft dat het kennelijk ook weer niet zó nodig is om alles bij wet te regelen. De burgemeesters vinden dat het eigenlijk – ondanks de bezwaren die er zijn – met de huidige constructie (van regionale noodverordeningen) best aardig gaat. De discussie over het gebrek aan democratische legitimatie en de schending van grondrechten omdat beperkende maatregelen niet bij wet geregeld zijn, is volgens hen voor een deel vooral ‘geneuzel’ vanuit de Tweede Kamer en van enkele staats(nood)rechtsgeleerden, die met weinig alternatieven komen. Enkele burgemeesters refereerden daarbij aan de hoorzitting die op 4 september plaatsvond in de Tweede Kamer, waar deze rechtsgeleerden de ruimte kregen hun statement te maken. Ook werd gewezen op de bijdrage van hoogleraar Boogaard, die aangaf dat er feitelijk sprake is van ‘een soort burgemeestersparlement’ dat in zekere mate tegenspraak biedt aan de minister en sinds medio maart prima gefunctioneerd heeft.¹⁰ Het gemis van een juridische grondslag voor democratische controle heeft tot nu toe niet geleid tot problemen of excessen. Feitelijk hebben de burgemeesters al ruim een half jaar binnen de structuur van de veiligheidsregio’s de uitvoering van het rijksbeleid tamelijk zorgvuldig georganiseerd. Ook is iedere wijziging van de aanpak (leidend tot een nieuwe noodverordening) steeds uitgebreid besproken in de Tweede Kamer. Op verschillende momenten heeft de Kamer ook zelf aangestuurd op een aanpassing van het beleid, zoals meest recent de ruimere reikwijdte van het advies tot het dragen van een mondkapje (na een motie daaromtrent).

De anderhalvemetermaatregel

Medio juli diende voor de Rechtbank Den Haag een kort geding dat door de actiegroep Viruswaanin was aangespannen tegen de Staat. Deze groep eiste dat alle noodverordeningen moesten worden ingetrokken, mede omdat met name de anderhalvemetermaatregel een inbreuk op grondrechten zou betreffen en grondrechten niet mogen worden ingeperkt door middel van het gebruik van een verordening, althans niet voor langere duur. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter was dat betoog niet overtuigend, en bieden de noodverordeningen die ten grondslag liggen aan de maatregelen daar vooralsnog voldoende wettelijke basis voor.

“Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat beperkingen op grondrechten bij wet moeten zijn voorzien, maar daarmee wordt niet noodzakelijkerwijs bedoeld op een wet in formele zin. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt aan de term ‘wet’ een materiële betekenis toegekend. Ook een door een gemeente vastgesteld algemeen verbindend voorschrift, zoals een (nood)verordening, valt onder het materiële begrip van een wettelijke regeling. De vorm waarin de maatregelen zijn gegoten, voldoet dus aan het vereiste dat het EVRM daarvoor stelt.”¹¹

In zijn oordeel woog de voorzieningenrechter mee dat de Staat voornemens is de maatregelen die voorlopig nog voortduren, vast te leggen in de *Tijdelijke wet maatregelen Covid-19*, die in de plaats moet komen van de huidige noodverordeningen. Ten tijde van de zitting (d.d. 24 juli 2020) was die wet nog niet in werking getreden en was er zelfs nog geen wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. De rechter zegt daarover in zijn oordeel het volgende:

¹⁰ Zie voor deze hoorzitting: debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19.

¹¹ Uitspraak Rechtbank Den Haag in kort geding d.d. 24 juli 2020; ECLI:NL:RBDHA:2020:6856.

“Dat is met name het gevolg van de ontvangen input op een eerdere conceptversie van het wetsvoorstel, die inmiddels heeft geleid tot vergaande aanpassingen op het eerste concept. Duidelijk is dat het in het belang van eenieder is, dat het wetgevingsproces zorgvuldig verloopt. Het is evident dat met een zorgvuldig wetgevingsproces en de daarbij behorende consultaties tijd is gemoeid, hetgeen de Staat niet te verwijten valt. Dat brengt met zich dat vooralsnog moet worden teruggevalen op de noodverordeningen.”¹²

Burgemeesters – en zeker de voorzitters van de veiligheidsregio’s – hebben er moeite mee dat de rol van de veiligheidsregio uit het wetsvoorstel is verdwenen. De veiligheidsregio is immers al zo’n zeven maanden een tamelijk succesvol vehikel gebleken om de richtlijnen van het Rijk te vertalen naar lokaal beleid. Al eerder hebben verschillende burgemeesters de wens geuit, dat wanneer door de komst van de Covid-wet de noodverordeningen niet meer van kracht zullen zijn, een vorm van regionale afstemming zal blijven bestaan. Over het algemeen is de wens dat de maatregelen op lokaal niveau niet te ver uiteenlopen, maar dat er in beperkte mate ook ruimte bestaat voor maatwerk.

De gemeenteraad

De burgemeesters die wij hebben gesproken, proberen hun gemeenteraad op verschillende manieren bij corona-aangelegenheden te betrekken. Naast digitale sessies zijn er fysieke bijeenkomsten, soms met de voltallige raad, maar vaker in kleiner verband (raadcommissies en het presidium). Ook worden gemeenteraadsleden geïnformeerd via nieuwsbrieven die veelal vanuit de veiligheidsregio worden verzorgd. Daarnaast zijn er in meerdere veiligheidsregio’s initiatieven ontplooid om voor raadsleden sessies te organiseren met de voorzitter van de veiligheidsregio, soms in combinatie met de directeur van de veiligheidsregio of de directeur Publieke Gezondheid.

Desondanks begrijpen de burgemeesters dat sommige raadsleden het gevoel hebben dat zij in de aanpak van de coronacrisis wat buitenspel staan. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is bijvoorbeeld van mening dat de Covid-wet (die nu bij de Tweede Kamer in behandeling is) ruimte zou moeten laten voor lokaal maatwerk en de mogelijkheid zou moeten bieden om naast landelijke en regionale verordeningen, ook lokale verordeningen op te stellen.¹³ Burgemeesters kunnen zich goed indenken dat die wens bestaat, maar – zonder persoonlijk geciteerd te willen worden – vinden zij een grotere rol van de gemeenteraad wat overdreven en soms zelfs onwenselijk. Zij zijn van mening dat hun raadsleden uitgebreid over de coronacrisis worden geïnformeerd en dat er nauwelijks een raadslid te vinden zal zijn dat het oneens is met de lijn die (feitelijk door het Rijk en de veiligheidsregio’s) wordt uitgezet. Als de gemeenteraad écht een andere lijn zou voorstaan, dan zou de burgemeester deze zienswijze gewoon inbrengen in het RBT of het algemeen bestuur en desnoods verder. Ook hieruit spreekt democratische legitimatie en blijkt er feitelijk nauwelijks sprake van een probleem te zijn. De meeste burgemeesters zitten zeker niet te wachten op lokaal beleid waarmee duidelijk zou worden afgeweken van de buurgemeenten (‘wij een kermis, terwijl omliggende gemeenten dat verbieden, en dan mag ik dat gaan uitleggen?’).

¹² Uitspraak Rechtbank Den Haag in kort geding d.d. 24 juli 2020; ECLI:NL:RBDHA:2020:6856.

¹³ *Binnenlands Bestuur*, 21 augustus 2020. Bestuur en organisatie: *Raadsleden willen stem in coronamaatregelen*. Ontleend aan www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/raadsleden-willen-stem-in-coronamaatregelen.14252922.lynx.

1.4 De GGD

Volgens de burgemeesters die zich hierover hebben uitgelaten, is de GGD de laatste tijd wel erg gemakkelijk in het verdomhoekje terechtgekomen. Veel gehoorde kritiek in de media is, dat de GGD'en het bron-en contractonderzoek maar niet op orde krijgen, de testcapaciteit te gering is en te vaak blijkt dat men beloften (bijvoorbeeld 'terugbellen') niet nakomt. Volgens de burgemeesters wordt dan vergeten dat van de GGD'en steeds meer wordt verwacht: de aantallen testaanvragen nemen sneller toe dan de testcapaciteit en wanneer de GGD'en de aantallen tests wel kunnen afnemen, kunnen zich elders in de keten problemen voordoen (bijvoorbeeld door onvoldoende capaciteit bij laboratoria). Ook de personeelskrapte en overbelasting binnen de GGD'en speelt een rol. In korte tijd zijn er weliswaar veel (tijdelijke) medewerkers bijgekomen, maar deze nieuwe medewerkers moeten natuurlijk wel worden ingewerkt en wegwijs worden gemaakt, juist door degenen die het al zo druk hebben en al sinds maart volop aan de bak zijn. Daarnaast blijkt in deze periode de bestuurlijke inbedding van de GGD'en wat onhandig. Veelal zijn wethouders bestuurslid of voorzitter van het bestuur, terwijl burgemeesters in deze crisis een grote rol hebben.

1.5 De anderhalvemetersamenleving

Volhouden

Nadat medio maart het houden van anderhalve meter afstand als maatregel werd ingesteld, waren de burgemeesters die wij spraken aangenaam verrast hoe goed het leeuwendeel van hun inwoners zich daaraan hield. Met het naderen van de verruiming van de maatregelen per 1 juni (horecagelegenheden en sportscholen mochten weer open) voelden ze wel aan dat er een nieuwe en lastige fase zou komen. Al tijdens de eerste ronde van gesprekken (eind maart) vroegen sommige burgemeesters zich af hoe lang de samenleving 'social distancing' zou volhouden.

Inmiddels zijn wij een aantal maanden verder en is het bewonderenswaardig te zien hoe veerkrachtig de samenleving nog steeds is. Tegelijkertijd constateren veel burgemeesters een zekere 'coronamoetheid' in de gemeenschap. Voor sommigen – en helaas steeds meer, zo lijkt het – heeft het nu wel lang genoeg geduurd. Anderhalve meter afstand houden is bepaald geen vanzelfsprekendheid. Na de zomer was er met name in de studentensteden sprake van een snelle opmars van het virus. Terwijl hogescholen en universiteiten zich opmaakten voor de introductieweken, namen onder studenten de aantallen besmettingen zo snel toe dat het kabinet besloot verschillende beperkingen op te leggen: geen alcohol bij festiviteiten en om 22.00 uur moesten de verenigingen sluiten. Burgemeesters van studentensteden zagen vervolgens de besmettingsaantallen nóg sneller oplopen, omdat er massaal feestjes in studentenhuizen (ook bij de hospiteeravonden) werden georganiseerd, waar niemand enig zicht op had. Ook bij de vervroegde sluiting van de horeca die eind september verplicht werd gesteld, vrezden zij iets vergelijkbaars. Ongetwijfeld is de situatie in de horeca niet overal optimaal, maar die is altijd nog veel beter dan tijdens feestjes bij mensen thuis.

Mondkapjes

Omdat eind juli aanvankelijk vooral in Amsterdam en Rotterdam de aantallen besmettingen in rap tempo opliepen, kwamen de burgemeesters Halsema en Aboutaleb tijdens een bijeenkomst van het Veiligheidsberaad met hun voornemen om in het centrum van deze twee steden het dragen van een mondkapje verplicht te stellen. Beide burgemeesters

zochten steun bij hun collega-voorzitters van veiligheidsregio's, maar kregen die maar in zeer beperkte mate. Verschillende burgemeesters voelden zich overvallen door het nieuwe plan. In de gesprekken met burgemeesters (zowel van burgemeesters die bij het overleg aanwezig waren als andere) waren de reacties sterk uiteenlopend. Collega's begrepen wel dat nu de besmettingsaantallen in deze twee steden zo snel opliepen, er iets gedaan moest worden. Maar er waren grote twijfels of het dragen van mondkapjes enig soelaas zou bieden. 'Wij moesten mee met een weinig onderbouwd idee.' Het gebrek aan steun van collega's en ook vanuit het Rijk leidde duidelijk tot frustraties bij de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam. Het experiment of 'de pilot' duurde enkele weken (van 5 tot 31 augustus) en is nadien geëvalueerd.¹⁴ In de laatste dagen van september laaide de discussie over het dragen van mondkapjes weer op. Op de persconferentie van 28 september, waar opnieuw een pakket van maatregelen werd aangekondigd, adviseerde premier Rutte in bepaalde regio's – Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Brabant-Zuidoost (omgeving Eindhoven, Helmond) – in daarvoor aangewezen locaties mondkapjes te dragen. Tot een mondkapjesplicht was niet besloten, maar al de volgende dag volgde op aandringen van de Tweede Kamer een landelijk advies tot het dragen van een mondkapje in alle openbare binnenruimten.

1.6 De rol van de burgemeester

Burgemeesters ervaren de huidige manier van virtueel overleg als efficiënt, zo bleek al uit de eerdere interviewrondes, maar wel wordt het persoonlijk contact gemist. Juist uit de 'small talk' en het non-verbale wordt inspiratie opgedaan, wat reden is om toch – voor zover mogelijk – fysiek overleg te hebben. In het contact met inwoners van hun gemeente hebben burgemeesters hun draai in de anderhalvemetersamenleving weten te vinden. Zij zijn zich ervan bewust dat zij in het houden van anderhalve meter afstand een voorbeeldfunctie hebben, zowel richting burgers, als binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Binnen de mogelijkheden die er zijn, overwegen burgemeesters ieder voor zich of er weer bezoeken aan jubileumbruidsparen en dergelijke kunnen worden afgelegd.¹⁵

1.7 Boa's en de politie

Verschillende burgemeesters gingen in het gesprek in op de rol van 'hun' boa's en de rol van de politie. Meerdere burgemeesters gaven aan dat de politie eigenlijk weinig kan doen vanwege beperkte capaciteit en alleen in actie komt als het echt misgaat en er daadwerkelijk openbare orde- en of veiligheidsproblemen dreigen. Burgemeesters gaven daarbij voorbeelden van situaties waarin boa's om politiebijstand verzochten (bijvoorbeeld vanwege veel te veel mensen nog tot laat in de avond in een horecagelegenheid), maar de politie niet of pas erg veel later kwam. Kennelijk heeft de politie – deels wel begrijpelijk en terecht, zo constateren burgemeesters – de prioriteiten elders gelegd (bijvoorbeeld bij de opsporing van drugscriminaliteit, waarbij de laatste weken grote aantallen politie-invallen zijn gedaan). Ook demonstraties en rellen en vakantieroosters leidden tot minder politie op straat dan werd verwacht in deze bijna evenementenvrije zomer. Andere burgemeesters spraken zich positiever uit over de inzet van de politie in hun gemeente. Burgemeesters die beschikken

¹⁴ NSCR, 11 september 2020. *Resultaten van de mondkapjesplicht: naleving, drukte en social distancing in Amsterdam & Rotterdam*. Ontleend aan nscr.nl/naleving-drukke-en-social-distancing-tijdens-de-mondkapjesplicht/.

¹⁵ Hierbij moet worden opgemerkt, dat wij de meeste burgemeesters spraken voordat er eind september weer striktere maatregelen werden afgekondigd.

over een groot aantal boa's zijn daar in deze coronatijd maar wat content mee en begrijpen dat kleine gemeenten die het met minder boa's moeten doen, hierdoor des te kwetsbaarder zijn. In enkele veiligheidsregio's is er een regionale pool van boa's waar gemeenten een beroep op kunnen doen. Ook zijn er inmiddels gemeenten die particuliere bedrijven inhuren voor toezicht en handhaving.

1.8 Economische gevolgen en gemeentelijke financiën

Alle burgemeesters met wie wij hebben gesproken – zo gaven wij reeds in de tweede tussenrapportage aan – verwachten dat de coronacrisis grote economische consequenties zal hebben, ook voor de gemeentelijke financiële huishouding. De gemeentelijke uitgaven zullen dit jaar en ook daarna stijgen. Er gaat niet alleen meer geld naar sociale uitkeringen, zorg en ondersteuning, maar er zal waarschijnlijk ook een grotere financiële bijdrage moeten worden afgedragen aan gemeenschappelijke regelingen zoals de GGD en de veiligheidsregio. Tegelijkertijd zien gemeenten hun eigen inkomsten (fors) dalen, vanwege oninbare leningen, het niet heffen van toeristenbelasting, parkeergelden en precariorechten en verminderde huur- en WOZ-opbrengsten doordat veel panden leegstaan. Daarbij komt voor gemeenten de echte grote klap – zo leren ervaringen met eerdere financiële crises – pas één of twee jaar later, wanneer bijvoorbeeld degenen die een WW-uitkering ontvangen in de bijstand komen.

Hoewel burgemeesters tevreden zijn over de ruime tegemoetkomingsregelingen voor bedrijven, instellingen en ook ZZP'ers, zien zij tevens de keerzijde: de komende jaren zal Nederland opnieuw te maken krijgen met een grote staatsschuld en de komst van de tweede besmettingsgolf betekent dat de financieel-economische gevolgen alleen maar groter zullen worden. Sommige burgemeesters spraken de vrees uit dat straks in hun gemeente sprake zal zijn van een forse stijging van de werkloosheid. Ook nemen de lasten die gemeenten moeten dragen toe, bijvoorbeeld voor sportvoorzieningen en culturele instellingen (als het theater of het gemeentelijk museum). In combinatie met de vermindering aan inkomsten is dat bepaald geen opbeurend toekomstperspectief.

1.9 Zorgen over de nabije toekomst

Misschien wel de belangrijkste vraag die burgemeesters al sinds medio maart bezighoudt, is hoe lang wij het op deze manier met elkaar kunnen volhouden. Hoe later in de maand september wij met de burgemeesters spraken, hoe groter hun zorgen waren voor de komende tijd.

Al voor de zomer vreesden sommige burgemeesters voor een tweede besmettingsgolf en een nauwelijks meer te beheersen situatie die mogelijk noodzaakt tot een volgende lockdown. De bevolking weer bij de les zien te krijgen en te houden nu de aantallen besmettingen weer toenemen, wordt beschouwd als een grote uitdaging. Er is in de loop van de afgelopen maanden een aanzienlijke groep gegroeid, die zich tegen maatregelen keert. Daarbij vragen sommige burgemeesters zich echt af of Nederland in deze coronacrisis al op de helft is; er kan zomaar nog een jaar (of twee) bij komen. De toenemende politisering in Den Haag en een afnemend draagvlak voor maatregelen zijn dan geen gunstige voortekenen.

Enkele burgemeesters maken zich ernstig zorgen over uitval van personeel. Deze crisis vraagt al gedurende zeven maanden veel van een groot aantal personen, vooral in de zorg, maar ook in het onderwijs, bij gemeenten enzoverder. Een noodzakelijke adempauze is er voor velen nauwelijks geweest. Ook is uitval te verwachten als gevolg van het in quarantaine gaan vanwege coronaklachten onder personeelsleden of hun huisgenoten; een probleem dat feitelijk al wordt geconstateerd. Verder wijzen sommige burgemeesters op een toename van 'korte lontjes'. In allerlei contacten merken zij, dat personen soms onverwacht opeens erg boos kunnen worden en bestaande spanningen en conflicten lastig kunnen worden weggewerkt. Even samen een borrel drinken of het er in de wandelgangen gewoon even over hebben, is er veel minder bij.

Naast de economische consequenties van de coronacrisis maken burgemeesters zich zorgen over de sociaalpsychologische gevolgen van de crisis onder met name diegenen die eenzaam zijn of hun baan verliezen. Ook gaat hun aandacht uit naar jongeren. In sommige gemeenten was afgelopen zomer duidelijk sprake van meer jongerenoverlast. Maar de zorg is vooral hoe de jongere generatie, die nu onder heel lastige omstandigheden een opleiding volgt (eerstejaarsstudenten die alleen digitaal colleges krijgen, vbo-studenten die lastig een stageplaats kunnen vinden), zich de komende jaren staande zal weten te houden.

Ten slotte maakt een aantal burgemeesters zich zorgen over de toenemende radicalisering en de enorme kansen voor ondermijnende activiteiten, gezien de groeiende groep kansarmen die kwetsbaar zijn voor de verleidingen vanuit de criminele wereld en nu mogelijk gemakkelijker onder de radar kunnen opereren.

2 Ter afsluiting

Zeven maanden na de uitbraak van het coronavirus in Nederland stelden wij deze rapportage op. De coronacrisis, waarvan sinds de uitbraak feitelijk sprake is, zou zo nog maar eens zeven maanden (en waarschijnlijk langer) kunnen duren. De Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) verwacht dat – op zijn vroegst – medio 2021 een vaccin tegen Covid-19 beschikbaar zal zijn.¹⁶ Tot die tijd zal ‘social distancing’ de norm zijn.¹⁷

Hoe de komende periode zal verlopen, wordt natuurlijk eerst en vooral bepaald door de ontwikkelingen in het aantal besmettingen. Voor gemeenten en hun burgemeesters hangt het ook af van de vraag of de Covid-wet door de Tweede en Eerste Kamer komt en zo ja, welke rol daarin voor de veiligheidsregio’s en de gemeenteraden zal zijn weggelegd. De bestuurlijke constellatie waarin de crisis tot nu toe ter hand is genomen – zeven maanden in GRIP-4 – was niet door de wetgever voorzien, maar bleek tot nu toe best aardig te werken. Van belang is dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen het kabinet en de gemeenten. Tot nu toe verliep die afstemming via de veiligheidsregio’s, waarin gemeenten ‘verenigd’ zijn.¹⁸ Als in de Covid-wet (of Wvr) een rol voor de veiligheidsregio’s zou worden opgenomen waarbij de voorzitter van de veiligheidsregio tussentijds frequent verantwoording aflegt aan de gemeenteraden – zoals dat nu overigens in de praktijk al veelvuldig gebeurt – zou dat in een formele leemte voorzien.

Daarnaast zal veel afhangen van de solidariteit binnen de Nederlandse samenleving. Zijn wij bereid de consequenties van deze ongekende crisis onder ogen te zien en de lasten ervan te dragen? Het zal erom gaan mensen een perspectief te bieden hoe in ‘coronatijd’ een nog zo normaal mogelijk leven te leiden. We gaan de feestdagen (met kerst en Nieuwjaar) tegemoet, waarin het vanouds gaat om een gezellig samenzijn. Het zal veel van mensen vragen om de gepaste afstand te bewaren.¹⁹ Een belangrijk aandachtspunt ten slotte is de overbelasting en uitval van personeel. De komende maanden zal de veerkracht van de samenleving op de proef worden gesteld.

¹⁶ *de Volkskrant*, 4 september 2020. Nieuws & Achtergrond: Live: *WHO tempert verwachtingen: “Vaccin is er op zijn vroegst pas halverwege 2021”*. Ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/live-who-tempert-verwachtingen-vaccin-is-er-op-zijn-vroegst-pas-halverwege-2021~b753a8db/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

¹⁷ Waarom dit niet ‘physical distancing’ wordt genoemd, blijft onduidelijk.

¹⁸ Er is wel geopperd dat de provincies die rol zouden kunnen vervullen, maar deze beschikken op dit moment niet over de kennis en ervaring die binnen veiligheidsregio’s is opgedaan en missen ook de relatie met de zorgketen.

¹⁹ Naar de mening van veel burgemeesters is het beter de nodige publieke functies in stand te houden, omdat daar naleving en controle mogelijk is (‘de horeca doet het lang niet zo slecht’) dan ‘iedereen zijn huis in te jagen’.

Bijlage 1 – Respondenten

Burgemeester M. Bezuijen	gemeente Rijswijk (per 1 oktober gemeente Zoetermeer)
Burgemeester D. Bijl	gemeente Purmerend
Burgemeester H. Bruls	gemeente Nijmegen
Wvd. burgemeester B. Eenhoorn	gemeente Vlaarding
Wvd. burgemeester M. Franzel	gemeente St. Anthonis
Burgemeester W. Hillenaar	gemeente Cuijk
Burgemeester M. Houben	gemeente Nuenen c.a.
Burgemeester H. Janssen	gemeente Oisterwijk
Burgemeester C. Kroon	gemeente Losser
Wvd. burgemeester J. Kuin	gemeente Pekela
Burgemeester C. Lamers	gemeente Schiedam
Burgemeester H. Lenferink	gemeente Leiden
Burgemeester E. Lichtenberg	gemeente Altena
Burgemeester V. Molkenboer	gemeente Woerden
Burgemeester M. Moorman	gemeente Bernheze
Burgemeester P. Oskam	gemeente Capelle aan den IJssel
Burgemeester M. Out	gemeente Assen
Burgemeester T. Poppens	gemeente Amstelveen
Burgemeester A. Scholten	gemeente Venlo
Burgemeester O. van Veldhuizen	gemeente Enschede
Burgemeester M. de Vries	gemeente Etten-Leur
Burgemeester T. Weterings	gemeente Tilburg

Bijlage 2 – Snelle kennis-mobilisatie

De wereldwijde uitbraak van het Covid-19-virus is te beschouwen als een 'ongekende crisis'. Van de wijze waarop we in Nederland deze uitbraak en de gevolgen ervan trachten te beheersen, kunnen we veel leren hoe met dit soort crises om te gaan. Voor het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV is dit reden geweest om reeds gedurende de crisis onderzoek te doen naar de ervaringen van verschillende betrokkenen, zoals gemeenten (i.c. burgemeesters), veiligheidsregio's en de GGD/GHOR.

Door al in een vroeg stadium zogenoemde snelle kennismobilisaties uit te voeren, kunnen bevindingen worden vastgelegd die anders, na verloop van tijd, vergeten zouden zijn geraakt. Op het moment van onderzoek is bij betrokkenen de herinnering nog redelijk vers en accuraat. Als wij langer zouden wachten, zullen waarschijnlijk de eerste indrukken zijn vervaagd door allerlei nieuwe kwesties die dan de aandacht vragen. Juist de lange duur van de coronacrisis maakt het zinvol al vanaf het begin en met enige regelmaat zaken te beschouwen en een balans op te maken. Mogelijk bieden de uitkomsten van het onderzoek voor betrokkenen input voor het vervolg of kunnen hieruit – voor de toekomst – lessen worden gegenereerd hoe de aanpak van een dergelijke crisis te organiseren.

In het kader van de snelle kennismobilisatie zijn de volgende publicaties verschenen:

- > [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak](#) (3 april 2020).
- > [De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis](#) (1 mei 2020).
- > [De impact van de coronacrisis op gemeenten: Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak](#) (25 mei 2020).
- > [COVID-19: directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit](#) (4 juni 2020).
- > [Experts aan het woord: effecten van de coronacrisis](#) (10 juni 2020).
- > [De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis](#) (13 juli 2020).