

Vlaamse en Nederlandse burgemeesters in volle corona(s)t(r)ijd

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

Hoe hebben Vlaamse en Nederlandse burgemeesters de eerste maanden van de coronacrisis ervaren? Om dat te achterhalen, zoomen we eerst in op het lokale bestuursstelsel waarbinnen burgemeesters opereren. Dat stelsel verschilt tussen de Lage Landen vanuit functioneel, territoriaal en politiek perspectief. Een grondige documentenanalyse en een reeks interviews leren ons echter dat de positie en speelruimte van burgemeesters veeleer gelijkend zijn in volle corona(s)t(r)ijd. Zowel in Vlaanderen als in Nederland wordt de crisisbesluitvorming gecentraliseerd. Burgemeesters maakten er dan ook snel een stevige verschuiving door in termen van (1) macht en autoriteit (respectievelijk naar de provinciegouverneur en het federale niveau en naar de regioburgemeester en het nationale niveau), (2) taken (prioriteren van crisismanagement over andere taken) en (3) rollen (toegenomen belang voor de uitvoerende rol met impact op de rol als burgervader/burgermoeder). Ze getuigen stevast van veel flexibiliteit en vindingrijkheid in deze uitzonderlijke situatie. En daarmee toont onze bijdrage dat Vlaamse en Nederlandse burgemeesters, en bij verlenging lokale besturen, vandaag onmisbaar zijn bij de aanpak van een crisis, ook al reikt die hun eigen grenzen ver voorbij.

Relevantie voor practitioners: dit artikel laat zien dat (a) de burgemeester in de Lage Landen tijdens de coronacrisis ondanks institutionele verschillen een vergelijkbare sleutelpositie vervulde in de implementatie van nationale/regionale maatregelen en in de feedback aan het nationale niveau over lokale/regionale zorgen, (b) dat deze sleutelpositie voldoende capaciteit, een netwerk en goede toegang tot het regionale/nationale niveau vereist, en (c) dat deze sleutelpositie in combinatie met de kenmerken van corona ervoor zorgde dat de rol van burgervader/-moeder tijdelijk onder druk kwam te staan.

1 Burgemeesters aan zet

In het voorjaar van 2020 zijn de Lage Landen in volle coronacrisis. Centraal grijpt de overheid meermaals snel en sterk in. Van meet af aan dragen gemeenten bij aan deze crisisrespons. Burgemeesters spelen daarbij een cruciale rol. Constant sluizen zij informatie door van bovenaf, interpreteren ze richtlijnen voor hun lokale bevolking, en geven ze signalen door naar boven. Ze spreken burgers moed in, maar disciplineren hen ook. In deze bijdrage richten we ons op die cruciale rol van burgemeesters. Hoe hebben zij de crisistijd ervaren? Is hun taak als lokale bestuurder veranderd, en zo ja, hoe dan? We belichten de eerste maanden van de coronacrisis (februari tot en met september 2020) en kijken zowel naar Vlaanderen als naar Nederland. Op beide plekken vervullen burgemeesters een unieke rol in het lokale bestuursstelsel, wat vergelijkend interessant maakt.

We starten met een grondige vergelijking van dat lokale bestuursstelsel vanuit een functioneel, territoriaal en politiek perspectief. Vlaamse en Nederlandse burgemeesters opereren immers onder verschillende institutionele condities. Na een korte duiding bij onze kwalitatieve aanpak, gebruiken we de drie perspectieven om voor de twee Lage Landen te beschrijven hoe in deze eerste periode de coronacrisis is aangepakt. De spilfunctie van de burgemeester biedt ons de mogelijkheid om de interactie te laten zien tussen de nationale, regionale en lokale niveaus. Daarbij zien we verschillen en gelijkenissen, die we in de conclusie verklaren vanuit onze institutionele blik op de Lage Landen.

2 Lokaal besturen in de Lage Landen (vanuit een functioneel, territoriaal en politiek perspectief)

Vlaamse en Nederlandse burgemeesters opereren in verschillende lokale bestuursstelsels. We belichten dat verschil aan de hand van drie perspectieven (functioneel, territoriaal en politiek) die vaak gebruikt worden om het besturen op lokaal vlak te bestuderen, zowel binnen als tussen landen (Kuhlmann & Wayenberg, 2016; Wayenberg & Kuhlmann, 2018).

2.1 *Het functionele perspectief: lokale taken en autonomie*

Hoe groot is het takenpakket van gemeenten als gekeken wordt naar de verdeling van functies tussen het centrale, regionale en lokale niveau? En beschikken lokale besturen over (financiële) autonomie om taken te behartigen? Op deze vragen gaat het functionele perspectief in (Kuhlmann & Wayenberg, 2016: 242).

Het antwoord in geval van *Vlaanderen* is vrij eenduidig. Net zoals in de rest van het land overheerst ook in deze noordelijke regio een continentaal-napoleontische bestuurstraditie. Die cultuur uit zich in een zogenaamd gefuseerd bestuursstelsel, waarin taken op de diverse bestuursniveaus eigenlijk niet apart worden bejegend, maar veeleer geïntegreerd. Die interbestuurlijke verwevenheid toont zich vooral sterk op administratief vlak, maar ook politiek gezien is er weinig autonomie. De afgelopen twee decennia introduceerde de Vlaamse overheid wel een reeks hervormingen die de autonome rol en verantwoordelijkheid van lokale besturen uitbreidden (Vos & Voets, 2021; Wayenberg, 2006). Maar de financiële middelen en bestuurlijke capaciteit om deze extra taken effectief aan te pakken, groeiden niet steeds mee. En daarom gebeurt besturen op lokaal vlak in Vlaanderen wel op heel wat terreinen, maar toch nog steeds in een vrij afhankelijke positie ten opzichte van de hogere (o.a. federale, Vlaamse/regionale, provinciale) niveaus. Vlaamse burgemeesters kennen die afhankelijkheid in hun dagelijks functioneren (Heinelt e.a., 2018). Ze komen daarbij geregeld de macht en het belang van hogere overheden tegen en moeten er vaak tussenin laveren.

Nederlandse burgemeesters opereren in een combinatie van een napoleontische en Noord-Europese bestuurstraditie (John, 2001; vgl. Heinelt e.a., 2018), wat tot uitdrukking komt in het stelsel van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Enerzijds hebben lokale overheden autonomie om binnen hun eigen grenzen taken op zich te

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

nemen en regels te stellen, en zijn de afgelopen decennia veel taken gedecentraliseerd, waaronder taken op het terrein van sociale zekerheid, jeugdzorg en ruimtelijke ordening. Anderzijds voeren gemeenten veel van die taken uit in opdracht van het Rijk en de provincies (zogenaamde medebewindstaken) en oefenen die hogere overheden toezicht uit op de uitvoering van die medebewindstaken en de kwaliteit van het openbaar bestuur binnen gemeenten. Dit alles gaat gepaard met een beperkte financiële autonomie. Sterker nog, door de decentralisaties van taken die vaak gepaard gingen met bezuinigingen is de financiële positie van gemeenten de laatste jaren verslechterd (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020). Deze ontwikkelingen hebben een verbreding en toegenomen complexiteit van het werk van burgemeesters tot gevolg gehad (Boogers e.a., 2020). Dat geldt ook op het gebied van openbare orde en veiligheid, hoewel de bevoegdheden van de burgemeesters in de aansturing van de politie door de vorming van de Nationale Politie zijn ingeperkt. Tot slot betekent de onderlinge afhankelijkheid tussen lokale en hogere overheden dat de interbestuurlijke relaties gekenmerkt worden door coördinatie en onderhandeling (Schaap, 2019), waarbij burgemeesters een belangrijke rol spelen (Denters e.a., 2018).

2.2 *Het territoriale perspectief: lokale schaal en (net)werken*

Belichten we het lokale bestuursstelsel van beide Lage Landen vanuit het territoriale perspectief, dan rijzen andere vragen (Kuhlmann & Wayenberg, 2016: 243). Wat is de schaal waarop gemeenten opereren? En werkt dit wel?

Vlaanderen telt vandaag 300 lokale besturen met een gemiddelde populatie van 22.097 inwoners. De lokale schaalgrootte is dus vrij gering en ook weinig gewijzigd sinds de verplichte en landsbrede fusieoperatie uit de jaren zeventig. Nochtans tracht de Vlaamse overheid hier al ettelijke jaren verandering in te brengen. Ze biedt steden en gemeenten de voordelen van verminderde schuldenlast en meer bestuurscapaciteit in ruil voor vrijwillige fusie (Wayenberg e.a., 2018). Tot op heden gingen slechts 15 lokale besturen hierop in. Daarnaast staat het lokaal bestuursstelsel al sinds de jaren negentig onder toenemende druk van de zogenaamde 'vernetwerking'. Die trend heeft ertoe geleid dat elke gemeente vandaag betrokken is in een waaier aan samenwerkingsverbanden (Denters e.a., 2018). Die netwerken beslaan vrijwel alle domeinen van lokale beleidsvoering, zij het dat er nog geen specifieke en louter lokale arrangementen zijn ter beheersing van crises. Naast deze intergemeentelijke netwerken bestaan er tal van andere samenwerkingsverbanden met een veel complexere structuur. Vooral deze laatste zijn er vaak gekomen onder impuls van de regionale/Vlaamse overheid, omdat ze een oplossing bieden voor het gebrek aan bestuurscapaciteit op lokaal vlak. Maar aan dat besturen in netwerken zijn ook nadelen verbonden. Lokale bestuurders zoals burgemeesters vinden er niet altijd makkelijk hun weg in en staan via dat (net)werken ook minder in directe lijn met de eigen bevolking, wat weegt op de lokale democratie (Wayenberg & De Rynck, 2017).

De schaal van *Nederlandse* gemeenten is door herindeling van gemeenten gestaag toegenomen. Die ontwikkeling was al in de vorige eeuw gaande en is de afgelopen decennia voortgezet. Waren er in 2000 nog 537 Nederlandse gemeenten, per 1 ja-

nuari 2021 zijn dat er nog slechts 352. Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente is daarmee ook flink gestegen, tot meer dan 50.000 inwoners. Alhoewel de schaal van Nederlandse gemeenten in vergelijking met andere Europese landen relatief groot is, organiseren gemeenten veel taken in samenwerking met andere gemeenten. Gemiddeld genomen participeren gemeenten in 33 (in)formele samenwerkingsverbanden (BZK, 2021). Deze samenwerking wordt aangegaan op alle domeinen waarin gemeenten actief zijn, maar komt het meest voor in het fysieke domein, zorg en welzijn, en economie (BZK, 2021). Die samenwerking is vaak vrijwillig, maar in sommige gevallen verplicht. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's en de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's). Deze laatste twee regionale samenwerkingsverbanden vervullen een belangrijke rol in de bestrijding van de coronacrisis. Enerzijds plaatst dat burgemeesters in een sleutelpositie, omdat zij vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de veiligheidsregio's en daarin een belangrijke netwerkmanagementrol hebben (Denters e.a., 2018). Anderzijds verschuiven lokale verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar het regionale niveau van de veiligheidsregio's, in het bijzonder naar de voorzitters van de veiligheidsregio's (de regioburgemeesters). De regionale samenwerkingsverbanden dragen positief bij aan de bestuurskracht van gemeenten, maar roepen ook vragen op over de democratische legitimiteit en bestuurlijke drukte (Schaap & Van den Dool, 2015; Schaap, 2019). Voor burgemeesters betekent dit toenemende complexiteit van besluitvorming en veel extra werk en tijd die moet worden gestoken in het goed geïnformeerd houden van gemeenteraden (Boogers e.a., 2020).

2.3 *Het politieke perspectief: lokale bestuurders en 'hun' burgers*

Kwesties in verband met de lokale democratie zijn prominent aanwezig in het politieke perspectief (Kuhlmann & Wayenberg, 2016: 244). Hoe verhouden lokale bestuurders, zoals de burgemeester en leden van de gemeenteraad, zich onderling? En op welke manieren bereiken burgers hen?

Net zoals elders in België wordt een burgemeester in *Vlaanderen* aangesteld door de bevoegde minister op regionaal vlak. Dit gebeurt na keuze door en gewoonlijk ook onder de leden van de gemeenteraad. Die leden worden elke zes jaar direct verkozen en zij maken die keuze vanuit één lokale partij in meerderheid of via een coalitie van meerdere partijen. De burgemeester is dus nauw verweven met de lokale politiek. Samen met de schepenen vormt hij/zij het uitvoerend college. Ze zetelen in de gemeenteraad, die soms ook door de burgemeester wordt voorgezeten – al is dat niet langer verplicht. Formeel bekeken stuurt en controleert die raad het college, maar in feite heeft het college, onder leiding van de burgemeester, het heft in handen. Dit monistische trekje stond in *Vlaanderen* al meermaals ter discussie, maar er is tot op heden nooit aan gesleuteld. Hetzelfde geldt voor een andere eigenschap van een typisch continentaal napoleontisch systeem: een burgemeester bekleedt er naast zijn/haar lokale mandaat immers vaak ook een op een hoger bestuursniveau, wat een vlotte toegangsweg creëert naar de beleidsvoering aldaar (Ackaert e.a., 2007). Op lokaal vlak vinden burgers doorgaans ook vlot hun weg naar de burgemeester zelf, want hij/zij wordt meestal gezien als toegankelijk en bereikbaar (Karsten e.a., 2017). Vooral in *Vlaanderen* staan heel wat burgemees-

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

ters hiervoor open en groeiden recent de initiatieven waarbij zij burgers direct uitnodigen om deel te nemen of zelfs het eindoordeel te vellen bij lokale beslissingen (Wayenberg & De Rynck, 2017).

De *Nederlandse* lokale democratie kent sinds 2002 formeel een dualistischer karakter dan daarvoor. De wethouders in het college van burgemeester en wethouders (B&W) zijn sindsdien niet langer lid van de gemeenteraad. De burgemeester is wel voorzitter van de gemeenteraad, maar heeft geen stemrecht. Naast deze formele scheiding van bestuursorganen is de positie van de gemeenteraden ook versterkt door een aanscherping van rollen (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen) en ondersteuning van die rollen in de vorm van de raadsgriffie en de lokale rekenkamerfunctie. De gemeenteraad wordt elke vier jaar direct gekozen. Op basis van de verkiezingsuitslag en partijprogramma's wordt een coalitie gevormd en worden wethouders benoemd. Daarentegen wordt de burgemeester voor een periode van zes jaar benoemd door de Kroon op voordracht van een vertrouwenscommissie van de gemeenteraad. Deze benoemingswijze staat al jaren ter discussie en heeft recent geleid tot het uit de Grondwet halen van deze benoemingswijze. Dit maakt het in de toekomst gemakkelijker om de benoemingswijze te veranderen. Hoewel formeel sprake is van een dualistisch systeem, is het systeem in de praktijk monistisch vanwege het overwicht van het college van B&W en de fractiediscipline. De burgemeester vervult heel verschillende rollen, die spanningen in het ambt opleveren (Karsten e.a., 2010; Boogers e.a., 2020). Naast het voorzitterschap van het college en de gemeenteraad is de burgemeester ook het boegbeeld en vertegenwoordiger van de gemeente naar buiten toe, is hij/zij verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, en burgervader/-moeder van de eigen inwoners (Karsten e.a., 2010). In die laatste rol staan burgemeesters, zeker in kleinere gemeenten, dicht bij inwoners. Meer in het algemeen wordt in het lokaal bestuur veel werk gemaakt van het betrekken van inwoners, onder andere via inspraak in besluitvorming en het door inwoners zelf laten uitvoeren van taken die voorheen door de gemeente werden uitgevoerd (zoals onderhoud van het groen in een wijk). Ook dit laatste vraagt aandacht en inzet van burgemeesters (Boogers e.a., 2020).

Samengevat leren we vanuit dit multiperspectief op het lokale bestuursstelsel dat lokale besturen in Vlaanderen en Nederland van elkaar verschillen. De institutionele condities zijn op diverse vlakken anders en medebepalend voor de kansen en uitdagingen voor bestuurders (Heinelt e.a., 2018). Dit laatste geldt zeker in crisistijd. En daarom gaan wij ervan uit dat burgemeesters een verschillende coronastrijd hebben geleverd in de Lage Landen tijdens de eerste maanden van de pandemie. Klopt dit? Na een korte toelichting van onze kwalitatieve methodiek presenteren we in paragraaf 4 onze bevindingen.

3 Methoden

Onze kwalitatieve aanpak bestond uit een documentenanalyse en semigestructureerde interviews. De documentenanalyse omvatte relevante wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, tussenrapportages over de crisisrespons en wetenschappelijk-

ke reflecties op en onderzoeken naar de crisisrespons. Daarnaast hebben we in de maanden oktober en november 2020 semigestructureerde interviews gehouden met burgemeesters. Bij de respondentenselectie hebben we zo veel mogelijk rekening gehouden met relevante verschillen tussen burgemeesters in beide landen. In Vlaanderen zijn vijf burgemeesters geïnterviewd en een gemeentesecretaris. Daarbij is rekening gehouden met de omvang van gemeenten (vier kleine en twee grote gemeenten), de geografische ligging (één burgemeester per regio) en de zwaarte van de corona-uitbraak (drie gemeenten hadden te maken met een zware uitbraak in de eerste fase van de crisis). In Nederland zijn zes burgemeesters geïnterviewd. Zij zijn geselecteerd op basis van gemeenteomvang (twee kleine, een middelgrote en drie grote gemeenten), geografische ligging (twee in Zuid-Nederland, twee in Midden-Nederland en twee in Noord-Nederland), de zwaarte van de corona-uitbraak (drie gemeenten met een zware, een met een middelzware en twee met een kleine uitbraak in de eerste fase van de crisis) en de rol van burgemeesters in de veiligheidsregio's (drie burgemeesters zijn regioburgemeesters). Daarnaast is een expert van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters geïnterviewd. Voor alle interviews is dezelfde topiclist gebruikt, die is afgeleid van de drie bovenstaande perspectieven. We hebben ons in de interviews gericht op de eerste fase van de pandemie, van februari 2020 tot en met september 2020. Burgemeesters zijn niet alleen gevraagd te reflecteren op hun eigen ervaringen, maar ook op die van hun collega's. De interviews zijn opgenomen en er zijn verslagen van gemaakt. Die verslagen zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van de topiclist. In de volgende paragraaf presenteren we onze bevindingen.¹

4 Onderzoeksresultaten

4.1 Vlaanderen

• Functioneel perspectief

Vanuit een functioneel perspectief zien we dat in België de scope van de crisis bepaalt welk overheidsniveau bevoegd is om de crisis te managen. Omvat de crisissituatie twee of meerdere provincies, dan wordt de federale crisisstructuur geactiveerd (Bouhon e.a., 2020; NCCN, 2020). De COVID-19-uitbraak treft alle provincies, daarom kondigde de Nationale Veiligheidsraad (als centraal besluitvormingsorgaan)² op 13 maart 2020 de federale fase aan. Normaal bestaat die Nationale Veiligheidsraad enkel uit leden van de federale overheid, maar omdat de crisis invloed heeft op bevoegdheden verdeeld over verschillende overheidsniveaus nam

- 1 De auteurs danken de Vlaamse en Nederlandse respondenten voor hun medewerking aan het onderzoek.
- 2 De Nationale Veiligheidsraad brengt de federale eerste minister, de federale vice-eersteministers en de regionale ministers-presidenten samen. De samenkomst van de Nationale Veiligheidsraad op 12 en 13 maart 2020 resulteerde in het Ministerieel Besluit dat COVID-19 aankondigde als nationale ramp. Aansluitend was er een persconferentie om de bevolking te informeren over de eerste golf van maatregelen. Video's van alle persconferenties zijn beschikbaar via <https://news.belgium.be/nl/corona>.

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

men de ongebruikelijke stap om ook de ministers van de gemeenschappen en gewesten te betrekken (Bursens, 2020).

Op basis van de crisisprotocollen activeerden ook de lokale overheden hun crisis-teams onder leiding van de burgemeesters. Die protocollen dicteren namelijk dat beslissingen genomen door het federaal niveau geïmplementeerd worden door het meest gepaste overheidsniveau, in dit geval de lokale besturen. Tot slot speelden in deze hiërarchische structuur ook de provinciegouverneurs een cruciale rol. Niet alleen omdat ze het federale en regionale niveau vertegenwoordigen, maar ook omdat ze een intermediërende rol opnemen om de federale maatregelen in overleg met de lokale besturen te implementeren. De taak van de provinciegouverneur bestaat er met andere woorden uit om te verzekeren dat lokale besturen de federale maatregelen implementeren, maar ook om lokale feedback te geven aan het federale niveau. Uiteindelijk blijkt dat feedback (over noden, conflicten en implementatiemoeilijkheden) niet alleen via dat officiële kanaal gegeven werd, maar ook via informele kanalen zoals een politiek netwerk of de media.

Tijdens de crisis namen lokale besturen ten minste twee rollen op zich. Als eerste stellen we vast dat de gemeentelijke crisisteams de federale maatregelen loyaal geïmplementeerd hebben. Hoewel publiek bijwijlen het geluid klonk dat de lokale besturen een sterkere vertegenwoordiging aan de nationale crisistafel nastreefden, hadden onze respondenten hier geen behoefte aan: *‘[H]et is een nationale crisis en dus ligt de coördinatie bij hen – wij voeren zo loyaal mogelijk uit.’* Kerntaken daarbij waren voornamelijk de communicatie naar de lokale bevolking en handhaving van de lokale maatregelen. Zowel uit de interviews als uit de analyse van de berichten in de media blijkt dat de autonomie van de lokale besturen door de tijd heen toenam. Zo vroegen (en kregen) ze bijvoorbeeld de bevoegdheid om de verplichting van het dragen van een mondkap op het eigen grondgebied te reguleren. Als tweede moesten de lokale besturen omgaan met lokale noodgevallen, implementatiemoeilijkheden en problemen die niet door de federale crisismaatregelen gedekt werden. Of de lokale overheden daarboven nog meer rollen opnamen, hing af van de ernst van de crisissituatie en het politiek leiderschap. Lokale overheden die het hard te verduren kregen tijdens de eerste fase van de uitbraak (maart-juni 2020) konden bijvoorbeeld niet wachten op de federale overheid en namen zelf initiatieven. Lokale overheden die initieel een lagere besmettingsgraad kenden, hadden meer tijd om te wachten op het plan en de instructies van de federale overheid. Ongeacht de crisissituatie zijn de lokale besturen er grotendeels in geslaagd de continuïteit van de reguliere dienstverlening te garanderen (Jolie, 2020). Bovendien initieerde de politieke leiding in de meeste lokale besturen ook beleidsmaatregelen om de leefbaarheid van de bevolking te verbeteren (zoals een boodschappendienst, lokale initiatieven tegen eenzaamheid en hulp aan daklozen) en om de meest getroffen economische sectoren te ondersteunen (Debast, 2020).

Over het functioneren van de lokale overheid in deze crisis zijn de respondenten relatief positief. Ze benoemen in dat opzicht drie factoren. Als eerste blijkt de mate waarin de burgemeester als persoon, maar ook de gemeentelijke organisatie als geheel voorbereid waren op crisissituaties erg belangrijk: de training van de burge-

meesters inzake crisisbeheersing en de kwaliteit van de gemeentelijke noodplannen bleken cruciaal. Als tweede bleek de ambtelijke capaciteit een belangrijke factor. Zo werd de kwetsbaarheid van eenpersoonsdiensten in verschillende interviews benadrukt, en ook de capaciteit en flexibiliteit van het personeel waren van belang. De noodambtenaar bleek in bepaalde gemeenten bijvoorbeeld sterk geprofessionaliseerd, maar in een aantal andere gemeenten ondergekwalificeerd om een crisis van deze omvang te beheersen. Als derde hadden lokale besturen met goede kennis van en ervaring met digitalisering en e-government een duidelijke voorsprong bij het reorganiseren van de interne werking en het implementeren van (noodzakelijke) nieuwe vormen van dienstverlening tijdens de lockdown. Eerdere investeringen in versterking en modernisering van de werking van het bestuur wierpen in deze crisissituatie duidelijk hun vruchten af. Capaciteit, proactiviteit en flexibiliteit bleken sleutelconcepten in het goed beheersen van de crisis: *‘[A]ls je geen eigen noodplanningsambtenaar hebt en je moet het allemaal aan de algemeen directeur vragen die ook nog tal van andere zaken moet doen, dan is er geen fatsoenlijk werkbare manier om de crisis aan te pakken.’*

Toch gaven de respondenten ook een aantal problemen aan. Het eerste en grootste probleem was volgens de respondenten de communicatie bij het implementeren van centraal opgezette maatregelen. Voornamelijk het gebrek aan coördinatie tussen het federale en regionale niveau in het vroege stadium van de crisis leidde tot tegenstrijdige instructies, die verwarring en frustratie veroorzaakten (Bursens, 2020). Ook al waren er formele crisisbeheersingsstructuren, de opzet met sterk afhankelijke regeringen is soms rigide gebleken bij het formuleren van een coherente beleidsreactie (Stadig & Van Overbeke, 2020). Verklaringen daarvoor lagen in de dominantie van de federale overheid in de crisisstructuur (en initiële frustraties bij de regionale overheid), het gebrek aan duidelijke communicatie tijdens en na persconferenties (verschillende ministers die maatregelen op verschillende manieren uitlegden) en de beperkte ervaring van regionale overheden bij crisisbeheersing (Bursens, 2020).³ De reactie van lokale besturen verschilde ook hier. Sommige lokale besturen deden wat ze noodzakelijk achtten, zo nodig ook met uitvoeringsbesluiten (burgemeestersbesluiten), terwijl andere aarzelden om acties te ondernemen zonder duidelijke federale en regionale steun. Interessant is dat de nieuwe federale administratie, die aantrad op 3 oktober 2020, deze situatie heeft verholpen door de beslissingsbevoegdheid te verschuiven van de Nationale Veiligheidsraad naar het Overlegcomité. Het Overlegcomité is een bestaand politiek orgaan waarin federale en regionale overheden allerlei beleidskwesties bespreken die intergouvernementele coördinatie vereisen. De vertegenwoordiging van de federale en regionale overheden was daardoor evenwichtiger en beide lagen konden in deze structuur de agenda bepalen (waardoor de frustratie bij de regionale overheden over hun zeggenschap over de crisis afnam). Bovendien werd de communicatie door de nieuwe federale administratie ook als veel duidelijker beschouwd, aange-

3 In België is de federale overheid bevoegd voor de veiligheid en voor belangrijke delen van de gezondheidszorg (bijvoorbeeld ziekenhuizen en gezondheidszorgfinanciën), terwijl de gewestelijke overheden bevoegd zijn voor sommige delen van de gezondheidszorg (bijvoorbeeld gezondheidsinspectie en preventie), maar ook voor welzijn (zoals ouderenzorg).

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

zien de nieuwe federale premier en minister bevoegd voor volksgezondheid sterker communiceerden en ook duidelijk het voortouw namen.

Een tweede probleem dat de eerste maanden voor veel frustratie zorgde, betreft het tijdsverloop tussen de publieke aankondiging van de federale crisismaatregelen in persconferenties en de daadwerkelijke publicatie van de juridisch bindende beslissing in een Ministerieel Besluit (Debast, 2020). Meerdere respondenten wezen erop dat deze vertraging in twee opzichten problematisch was. Enerzijds ondermijnde het de eenheid van bevel: zonder Ministerieel Besluit was niet altijd duidelijk op wie een maatregel van toepassing was (bijvoorbeeld welk bedrijf moest worden gesloten). Anderzijds was een Ministerieel Besluit nodig om de juridische basis te leggen voor de lokale implementatie van de maatregelen. Meermaals ontvingen lokale besturen het Ministerieel Besluit een paar uur voordat de maatregelen van kracht gingen: *‘Gelijk wat er beslist werd, je moest daar een paar dagen later wel klaar voor zijn. Als je dan kijkt naar de lokale besturen, zijn zij wel belangrijk gebleken en die erkenning is daardoor op heel wat niveaus (ambtenaren, politici, burgers) wel gegroeid.’* Uit een recente survey door de regionale omroep Radio 2 en de Universiteit Gent bij alle Vlaamse en Brusselse burgemeesters over hun ervaring met de communicatie met de Vlaamse en federale overheid in het kader van de crisis bleek slechts 45,3% zich gesteund te voelen door de federale overheid en 55,4% door de Vlaamse overheid (Het Nieuwsblad, 2021).

- *Territoriaal perspectief*

Om de crisis territoriaal te beheersen vond tot op zekere hoogte ook horizontale coördinatie plaats. Lokale besturen konden zowel via formele (bijvoorbeeld in provinciale crisisteams, intergemeentelijke politie- en veiligheidszones of intergemeentelijke bedrijven) als via informele structuren (bijvoorbeeld WhatsAppgroepen) met elkaar overleggen. De omvang en intensiteit van de samenwerking tijdens de crisis waren sterk afhankelijk van de lokale behoeften en de geschiedenis van samenwerking. Lokale besturen met een sterke samenwerkingstraditie gebruikten hun intergemeentelijke structuren ook voor crisisbeheersing, bijvoorbeeld om de organisatie van openbare evenementen te bespreken of de gezamenlijke aankoop van mondklappers te organiseren. Bij hen was horizontale afstemming met alle belanghebbenden cruciaal om de crisis het hoofd te bieden. Grotere lokale besturen voelden minder de nood om samen te werken. Zij hadden zelf voldoende capaciteit en de hoge complexiteit liet volgens hen maar weinig ruimte voor horizontale coördinatie in hun regio.

De financiële impact van de crisis op lokale overheden is vandaag nog onbekend. Enerzijds waren er besparingen (bijvoorbeeld door het afgelasten van openbare evenementen) en gaven de federale en regionale overheden subsidies (zoals aanvullende financiering voor sociaal beleid) en andere vormen van steun (bijvoorbeeld medische legersteun in bejaardenhuizen). Anderzijds gaven de respondenten ook aan dat ze verwachten inkomen te verliezen (bijvoorbeeld lagere belastinginkomsten), terwijl ze te maken krijgen met hogere uitgaven (zoals meer geld voor sociale steun vanwege banenverlies). De gevolgen op lange termijn zijn vooralsnog

grotendeels onbekend, maar de Vlaamse gemeenten en OCMW's⁴ verwachten dat ze door de coronacrisis dit jaar € 139 miljoen ongeplande uitgaven zullen maken, terwijl de inkomsten met ongeveer € 141 miljoen zullen dalen (VVSG & Vlofin, 2020). Een op de vijf lokale besturen verwacht maatregelen te moeten nemen om in 2025 financieel levensvatbaar te blijven (VVSG & Vlofin, 2020).

• *Politiek perspectief*

De burgemeester is bij wet aangesteld als de belangrijkste lokale politieke speler in crisisbeheersing en is daardoor de centrale figuur binnen de lokale crisisstructuur. Tijdens de corona-uitbraak is hun positie zelfs nog prominenter geworden. Zo waren ze bijvoorbeeld betrokken bij de reorganisatie van het functioneren van het stadhuis en hebben ze vaak een voorbeeldrol. Sterker nog, de respondenten gaven ook aan dat burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties hen vaker rechtstreeks aanspraken met vragen en problemen. De reacties waren daarbij verdeeld. Sommige burgemeesters probeerden de lokale communicatieverantwoordelijkheden te delen (bijvoorbeeld met communicatieambtenaren en schepenen). Andere burgemeesters monopoliseerden de communicatie en experimenteerden zelfs met nieuwe vormen (bijvoorbeeld live-evenementen op sociale media). De keerzijde van die prominenter geworden rol was dat de intensiteit om een functie als crisismanager uit te voeren de andere functies en activiteiten opzij heeft geschoven. *'Na het aankondigen van de lockdown waren we voor pakweg 95 procent in crisisbeheer. (...) Als je dan kijkt naar de andere rollen als burgemeester, stonden die op een heel laag pitje [maar] dat heeft zich nadien redelijk goed hersteld. En als ik persoonlijk mag spreken, werk ik eigenlijk standaard 140% en is dat naar 180% gegaan.'* Tijdens de zomer leek de situatie te normaliseren en kwam er weer ruimte voor gewone activiteiten en taken, bijvoorbeeld in hun (belangrijk bevonden) rol als burgervader. Al was dat van korte duur. Burgemeesters moesten zich relatief snel weer terugplooiën op de crisismanagementfuncties bij het aanbreken van de tweede golf (met onder andere de sluiting van handelszaken en horeca). Verschillende respondenten geven aan dat ze beter waren voorbereid op deze tweede golf, waardoor deze keer wel meer tijd voor het regulier beleid overbleef (zoals infrastructuurwerken voorbereiden of ruimtelijke plannen maken).

Algemeen is de feitelijke beslissingsbevoegdheid van burgemeesters toegenomen, vooral in de zwaarder getroffen gemeenten. Zo werden hun beslissingen in verschillende gemeenten pas met terugwerkende kracht goedgekeurd door de gemeenteraad en het College van Burgemeesters en Schepenen. De noodzaak tot deze manier van werken werd geaccepteerd, al gaf een aantal schepenen wel aan dat het gebrek aan consultatie en betrokkenheid hen frustreerden: *'Er zijn ook heel snel veel beslissingen genomen: dat kan ook niet altijd in de collectiviteit van een college. Dat zorgt ook wel voor spanning. (...) Een schepen is het gewoon om alles te zien, als lid van het college, en dat was nu niet altijd het geval.'* Verschillende burgemeesters pro-

4 In elke gemeente bestaat een 'Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn' (OCMW). Dit is een aparte juridische publieke entiteit met belangrijke opdrachten in het sociaal beleid (zoals het leefloon). In de praktijk is de werking van het OCMW steeds meer geïntegreerd in die van het gemeentebestuur.

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

beerden dat op te lossen door de schepenen vaker te informeren of door op lokaal niveau taskforces (bijvoorbeeld ter verbetering van de lokale economie of het sociale leven) op te richten waarover de bevoegde schepenen de leiding hadden.

Deze versterkte politieke rol van de burgemeester kan worden verklaard doordat het lokale crisisteam bestond uit overheidsfunctionarissen (bijvoorbeeld een noodplanningsfunctionaris en het hoofd van de politie), waarbij de burgemeester vaak de enige politicus was. Daarnaast werd in verschillende interviews gewezen op het belang van eenheid van commando, waarbij de burgemeester de centrale figuur inzake crisiscommunicatie was.

De coronamaatregelen hadden ook impact op de dagelijkse gang van zaken in de gemeenteraad. Zo werden de maandelijkse vergaderingen in de raadkamers ingeruild voor online bijeenkomsten. Die omschakeling verliep in de meeste lokale besturen relatief snel en zonder veel problemen (Janssens e.a., 2020). Over het algemeen gaven respondenten aan dat het nieuwe medium niet voor een andere dynamiek zorgde en de relatie tussen oppositie en meerderheid tijdens de crisismaanden vooral constructief was.

4.2 Nederland

• Functioneel perspectief

De gedecentraliseerde eenheidsstaat is duidelijk te herkennen in het Nederlandse multilevel crisisbeheerssysteem ter bestrijding van de coronacrisis. Zowel het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als de veiligheidsregio's en de nationale crisisstructuur waren daar onderdeel van. Elk crisisbeheerssysteem kende zijn eigen rationale. Zo was de Minister van VWS op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg) belast met het managen van de uitbraak; onder meer bijgestaan door het Outbreak Management Team (OMT), dat is opgericht door het RIVM (Boin e.a., 2020: 14).⁵ De minister heeft vele bevoegdheden in dat kader, waaronder het aansturen van de 25 veiligheidsregio's – het tweede crisisbeheerssysteem. Elke veiligheidsregio wordt voorgezeten door een zogeheten regioburgemeester (de facto de burgemeester van de grootste gemeente in de veiligheidsregio) en tezamen vormen zij het Veiligheidsberaad (Resodihardjo e.a., 2018b).⁶ Het handelen van de veiligheidsregio's tijdens corona was onder meer gebaseerd op de Wpg en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Zo stelt de Wpg bijvoorbeeld dat veiligheidsregio's zich moeten voorbereiden op uitbraken van infectieziekten en dat regioburgemeesters bepaalde bevoegdheden krijgen om A-virussen aan te pakken.⁷ De veiligheidsregio's worden daarbij bijgestaan door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) (Boin e.a., 2020). Gezien de ernst en omvang van de crisis, werd sinds eind februari/begin maart 2020 door veiligheidsregio's gewerkt op GRIP-4-niveau (Kraaij e.a., 2020). In Nederland wordt GRIP gebruikt om aan te geven in welke

5 Zie www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/omt (geraadpleegd 25 maart 2021).

6 Zie www.veiligheidsberaad.nl/over-het-veiligheidsberaad/ (geraadpleegd 9 oktober 2020).

7 Art. 6.2, 6.4, 8.2, 8.3, 31, 35 en 38 Wpg.

mate samenwerking op operationeel en bestuurlijk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal) nodig is (Van Duin e.a., 2020). Alle respondenten benadrukten het belang van dit crisisbeheerssysteem: *'Als we die structuur niet hadden gehad, hadden we een dik probleem gehad.'* De omvang en ernst leidden niet alleen tot een opschaling van veiligheidsregio's naar GRIP 4, maar ook tot het activeren van het derde crisisbeheerssysteem, dat we hier simpelweg de nationale crisisstructuur noemen. Deze structuur was wat anders dan de crisisstructuur vanuit VWS, die puur was gericht op de volksgezondheidsaspecten van de crisis. De nationale crisisstructuur was gericht op alle aspecten, waaronder de economische gevolgen van de coronacrisis. De nationale crisisstructuur bestond uit een aantal onderdelen gericht op zaken als communicatie en interdepartementale afstemming. In eerste instantie bestond het hoogste orgaan in deze nationale crisisstructuur uit de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), waarbij de voorzitter van het Veiligheidsberaad en één andere regioburgemeester (portefeuillehouder GHOR) aanschoven (Kraaij e.a., 2020). De MCCb, voorgezeten door de minister-president, had de besluitvormingsmacht. Omdat het in de zomer de goede kant op leek te gaan, werd de nationale crisisstructuur op 1 juli afgeschaald, terwijl GRIP 4 gehandhaafd bleef. Onderdelen van de nationale crisisstructuur, zoals de MCCb, werden gedeactiveerd (JenV, 2020a en 2020b; NCTV, 2020a en 2020b; Van Duin & Wijkhuijs, 2020a en 2020b). Het idee dat een regionale aanpak zou volstaan, werd echter snel losgelaten toen de besmettingen weer toenamen in september (Van Duin & Wijkhuijs, 2020b). De nationale crisisstructuur werd echter maar gedeeltelijk gereactiveerd. In plaats van de MCCb kwam er een Ministeriële Commissie COVID-19 (MCC-19) (NCTV, 2020b; JenV, 2020a). In tegenstelling tot de MCCb werden de beslissingen echter niet in de MCC-19 genomen, maar in een petit comité bestaande uit de minister-president en enkele bewindspersonen (Brandsma, 2020).

Bovenstaand multilevel crisisbeheerssysteem zorgde voor twee belangrijke verschuivingen in bevoegdheden en invloed. Ten eerste zorgde de omvang van de crisis voor een verschuiving van de beslissingsbevoegdheid van de Minister van VWS naar de minister-president. Aanvankelijk had een afvaardiging van het Veiligheidsberaad zitting in de MCCb, het belangrijkste besluitvormingsorgaan, waardoor er vanuit het Veiligheidsberaad directe invloed kon worden uitgeoefend op de besluitvorming en de uiteindelijke besluiten ook direct bij het Veiligheidsberaad (en daarmee de regioburgemeesters) bekend waren. Door de deactivering van de MCCb was dat echter niet meer mogelijk. Weliswaar kon de voorzitter van het Veiligheidsberaad als adviseur plaatsnemen in de MCC-19, maar het karakter van deze commissie was volgens een aantal burgemeesters veel politieker dan de MCCb en de besluiten werden daar niet genomen (Brandsma, 2020). De mogelijkheden van burgemeesters om invloed uit te oefenen op de besluiten die op nationaal niveau werden genomen, werden daarmee volgens een aantal regioburgemeesters ingeperkt ten opzichte van het begin van de crisis, en zij kwamen daarmee verder op afstand te staan. Bovendien leidde het tot een verstoring van de eerdere, als eenduidig aangemerkte communicatielijn, waardoor met name de regioburgemeesters aangaven na de zomer geregeld te zijn overvallen door besluiten die al via de media naar buiten waren gekomen, zonder dat zij daarover waren geïnformeerd. *'Dat tast*

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

het draagvlak behoorlijk aan en [leidt ertoe dat] het vertrouwen in een ondeelbare overheid die voor het hele land een duidelijk pakket maatregelen neerlegt wegvalt.'

Ten tweede zorgde de crisis voor een verschuiving van bevoegdheden naar regioburgemeesters door artikel 6.4 Wpg (regioburgemeesters zijn verantwoordelijk voor het bestrijden van A-virussen) en de Wvr (regioburgemeesters zijn onder meer verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in het geval van een 'crisis van meer dan plaatselijke betekenis' (art. 39.1)). Het was aan regioburgemeesters om nationale maatregelen om te vormen tot lokaal beleid via noodverordeningen. Dat deden zij via het Veiligheidsberaad, waar modelnoodverordeningen werden gemaakt (Van Duin e.a., 2020). De invloed van andere burgemeesters en wethouders op het beleid was daardoor beperkt, maar binnen de veiligheidsregio's werd hun input wel meegenomen in de uiteindelijke vaststelling van de maatregelen en waren zij betrokken bij de uitvoering van de maatregelen. Dit betekende dat bij gemeenten veel uitvoerend werk terechtkwam, waarvoor lokale crisisteamen werden gevormd op het gebied van handhaving, crisismanagement en -communicatie. De vraag bij dit laatste was: *'Hoe brengen we de informatie op een goede manier naar de samenleving toe?'* Een belangrijk middel dat hiervoor werd ingezet, waren filmpjes en vlogs gericht op verschillende doelgroepen waarin ook burgemeesters een belangrijke rol speelden.

- *Territoriaal perspectief*

Het feit dat het regionale niveau, in de vorm van de veiligheidsregio's, een belangrijke rol had in de bestrijding van de coronacrisis, had niet alleen gevolgen voor de verticale verhoudingen tussen de bestuurslagen. Het belang van de veiligheidsregio's in de bestrijding van de pandemie vroeg ook om horizontale coördinatie en afstemming binnen en tussen de regio's.

Omdat het om een nationale crisis ging, was er allereerst coördinatie nodig tussen de veiligheidsregio's. Die vond formeel plaats tussen de regioburgemeesters in het Veiligheidsberaad, dat bijna wekelijks samenkwam. Een belangrijk onderwerp van overleg binnen het Veiligheidsberaad waren de modelnoodverordeningen (Van Duin e.a., 2020). Die modelnoodverordeningen kregen vervolgens verder vorm binnen de veiligheidsregio's. Om de verschillen tussen de uiteindelijke maatregelen in de noodverordeningen in aangrenzende veiligheidsregio's niet te groot te maken (zoals regels rond begrafenissen), vond in de loop van de crisis steeds meer afstemming plaats tussen aangrenzende veiligheidsregio's. In de provincie Noord-Brabant werd de coördinatie tussen de drie veiligheidsregio's zelfs geformaliseerd in de vorm van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT) (Van den Dikkenberg, 2020).

Daarnaast vond coördinatie plaats binnen de regio's: tussen gemeenten en in het bijzonder tussen de burgemeesters. Formeel vond die coördinatie plaats binnen het Regionaal Beleidsteam (RBT) van elke veiligheidsregio. De samenstelling van de RBT's varieerde per veiligheidsregio (Van Duin e.a., 2020). In sommige veiligheidsregio's namen alle burgemeesters deel aan de vergaderingen, terwijl in andere veiligheidsregio's slechts een deel van de burgemeesters deelnam (zij vertegenwoordigden de andere burgemeesters in het overleg). Het RBT is binnen de veilig-

heidsregio het belangrijkste overlegorgaan waarbinnen coördinatie en besluitvorming (over bijvoorbeeld noodverordeningen) plaatsvinden tijdens een crisis. In het RBT konden burgemeesters kennis en input inbrengen over lokale omstandigheden die relevant waren voor specifieke maatregelen die op regionaal niveau in de noodverordeningen werden vastgelegd. Volgens de burgemeesters was daarbij steeds de ambitie om tot overeenstemming te komen; wat ook is gelukt.

Naast deze formele vorm van coördinatie werden ook informele vormen van coördinatie gebruikt. Zo spraken alle burgemeesters over gezamenlijke appgroepen waarin zij vragen stelden aan elkaar, afstemming zochten, steun boden of hun frustraties uitten. *‘Vooral in de eerste weken waren er wel 200 tot 300 apps per dag omdat vooral daar heel veel collegiaal en pragmatisch overleg was.’* Daarnaast ontstonden ook vormen van samenwerking van onderop, die vaak werden geboren uit capaciteitsproblemen in met name kleine gemeenten. Voorbeelden zijn de uitwisseling van boa's, die een belangrijke rol vervulden in de handhaving van de coronamaatregelen, het overnemen van de crisiscommunicatie door een grote gemeente voor de omliggende, kleinere gemeenten, en de bijstand die geleverd werd via een gezamenlijk gemeentesecretarisoverleg. De crisis deed al met al een groot beroep op de (soms beperkte) capaciteit van gemeentelijke organisaties. Enerzijds vielen er dingen weg (zoals evenementen, overlast van uitgaanspubliek, inbraken), anderzijds kwamen er veel taken voor in de plaats. Alle burgemeesters benoemden dat er prioriteiten moesten worden gesteld en keuzes gemaakt. Tegen het einde van de onderzoeksperiode ervoeren sommige burgemeesters dit steeds meer als een probleem, omdat zaken nu wel heel lang bleven liggen. Ook financieel werden de gevolgen van de coronacrisis merkbaar: de al niet sterke financiële positie van gemeenten is verder verslechterd (BNG Bank, 2021). Al met al werden kwetsbaarheden die er ook voor de crisis al waren – zeker bij kleine gemeenten – tijdens de crisis goed zichtbaar.

• *Politiek perspectief*

Vanuit het politieke perspectief zijn twee zaken van belang. Allereerst is daar de focus van de burgemeester; deze varieerde per type burgemeester. Regioburgemeesters richtten zich in het begin van de crisis primair op het regionale en nationale niveau (externe focus) en droegen veel (interne) taken over aan andere collegeleden. *‘De crisis vergt ongelofelijk veel werk. Het slokt je agenda op.’* Andere burgemeesters waren voornamelijk gericht op hun eigen gemeente (interne focus). Uit de interviews bleek dat een uitzondering hierop burgemeesters waren die vertegenwoordiger waren van andere burgemeesters in het RBT; ook die burgemeesters hadden naast een interne, een externe focus. Voor alle geïnterviewde burgemeesters met een externe focus gold dat zij zich tijdens de zomer weer wat meer op de interne zaken konden richten. Die interne focus betrof de verschillende taken die burgemeesters binnen hun gemeente hebben, zoals die van voorzitter van college en raad en burgervader/-moeder. Vooral dat laatste kwam aan het begin van de coronacrisis onder druk te staan; enerzijds door de noodzaak om te focussen op de uitbraak en anderzijds door de kenmerken van de uitbraak, waardoor bijvoorbeeld bezoek aan huis niet meer mogelijk was. Uit de interviews bleek dat het even zoeken was voor burgemeesters hoe zij hun rol als burgervader/-moeder konden ver-

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

vullen in tijden van corona, maar uiteindelijk wist iedereen daar, op heel eigen wijze, invulling aan te geven.

Ten tweede stond het dualistisch stelsel (waarbij de gemeenteraad het college controleert) onder druk tijdens de coronacrisis. Door het verschuiven van bevoegdheden naar regioburgemeesters verschoof ook wie, waarover verantwoording kon en moest afleggen. Burgemeesters kunnen de gemeenteraad (achteraf) informeren, maar de gemeenteraad kan de eigen burgemeester niet ter verantwoording roepen over besluitvorming binnen de veiligheidsregio. Gemeenteraden kunnen ook de regioburgemeester niet ter verantwoording roepen (ook niet als de eigen burgemeester regioburgemeester is). Dat recht is voorbehouden aan de Minister van Justitie en Veiligheid.⁸ De regioburgemeesters onder de respondenten gaven aan gemeenteraden wel via uitvoerige brieven te hebben geïnformeerd en een rondje langs de gemeenteraden te hebben gemaakt om hen bij te praten. In dat opzicht zagen de meeste respondenten geen probleem; ook omdat het veelal om uitvoering van nationale maatregelen ging. Toch waren er ook zorgen over de beperkte mogelijkheden van gemeenteraden (Boogers e.a., 2020), zeker vanwege de lange duur van deze crisis.

5 Conclusie

In dit artikel analyseerden we de positie van Vlaamse en Nederlandse burgemeesters bij het coördineren van de COVID-19-crisis vanuit drie perspectieven: functioneel, territoriaal en politiek. Opvallend in deze analyse zijn de gelijkenissen in het lokaal crisismanagement, ondanks de verschillen tussen Vlaamse en Nederlandse burgemeesters op het vlak van de institutionele structuur.

Vanuit een functioneel perspectief toont onze analyse gelijkenissen tussen het lokale, provinciale/regionale en nationale niveau, maar zien we in de onderzochte periode een tegengestelde ontwikkeling. In beide cases is er een duidelijke top-downstructuur, waarbij beslissingen op het nationaal niveau worden genomen en de implementatie op het provinciale/regionale en lokale niveau gebeurt. In Nederland is dat het resultaat van het type virus (verschuiven van macht van lokale naar regionale burgemeesters) en de scope van het virus (verschuiven van macht van de Minister van VWS naar de minister-president). Hoewel de Nederlandse overheid kon vertrouwen op bestaande crisisstructuren, was improvisatie noodzakelijk door de relatieve onbekendheid met GRIP 4 en de ongekennde uitdagingen waarmee lokale, regionale en nationale overheden werden geconfronteerd. Het deactiveren en niet opnieuw reactiveren van de MCCb werden daarbij door burgemeesters als een verlies ervaren, omdat een in hun ogen goed werkende structuur werd verlaten en zij daardoor verder op afstand kwamen te staan van de besluitvorming op nationaal niveau. Een gevolg daarvan was dat het na de zomer meer dan eens voorkwam dat burgemeesters geïnformeerd werden over nieuwe

8 Parlementair document: ah-tk-20192020-2307, 'Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden'.

COVID-19-maatregelen via de media, net zoals de rest van de bevolking. In Vlaanderen is de crisismanagementstructuur onderdeel van een complexe institutionele setting. Daardoor duurde het meerdere maanden voordat zowel de lokale overheden als de andere overheden en hun vertegenwoordigers een weg vonden om gezamenlijk het virus te bestrijden. Lokale overheden aan de onderzijde van de multi-level ketting van crisismanagement hadden daarbij het gevoel dat ze niet genoeg gehoord werden. Al bleven niet alle burgemeesters zomaar in die positie zitten. In sommige gevallen benaderden ze journalisten om via die weg te ventileren over hun disconnectie door gebrek aan crisiscommunicatie en coördinatie. Door de crisis heen werden aanpassingen gemaakt om die structuur te verbeteren. Onze analyse onthult hierbij het belang en de tweevoudige rol die lokale overheden gespeeld hebben. Ze zijn onmisbaar, niet alleen om federale/regionale en provinciale maatregelen uit te voeren, maar ook om crisisgerelateerde zaken en bezorgdheden aan te pakken die niet door de hogere niveaus werden opgepikt.

Vanuit een territoriaal perspectief zien we vooral gelijkenissen tussen de twee cases in de mate waarin burgemeesters zich naar elkaar toekeren om oplossingen te bedenken en steun te vinden. Ze gebruikten vaak bestaande intergemeentelijke netwerken, maar creëerden soms zelfs nieuwe. De mate waarin burgemeesters effectief op zoek gingen naar die aansluiting met andere gemeenten, verschilt per geval. In Vlaanderen konden we drie factoren onderscheiden die een rol speelden: de ernst van de situatie, de graad van opleiding in crisismanagement en het gebruik van ICT-toepassingen voordat corona uitbrak. In Nederland zijn deze initiatieven vaak geboren uit gebrek aan capaciteit bij met name kleine gemeenten.

Vanuit een politiek perspectief vinden we ook een aantal gelijkenissen. Zowel de Vlaamse als de Nederlandse burgemeesters moesten prioriteit geven aan hun uitvoerende rol vanaf het moment dat het virus hun gemeente raakte. Tijdens deze periodes moesten ze hun rol als burgervader/burgermoeder tot een minimum beperken en hun rol als vertrouwenspersoon ten opzichte van de burgers versterken. De meeste burgemeesters vonden dat een heuse uitdaging (vgl. Karsten e.a., 2010; Resodihardjo e.a., 2018a).

Samenvattend kunnen we stellen dat onze analyse aantoont dat de crisisreactie van de Lage Landen goed past bij de grenzen van hun lokale overheidssystemen. Tegelijk verschillen de positie en speelruimte van de Vlaamse en Nederlandse burgemeesters ook niet zo veel, doordat de crisisbesluitvorming gecentraliseerd is en de primaire focus van de burgemeesters ligt op de implementatie van de maatregelen. Sterker nog, Vlaamse en Nederlandse burgemeesters hebben beiden een verschuiving doorgemaakt in termen van (1) macht en autoriteit (respectievelijk naar de provinciegouverneur en het federale niveau dan wel naar de regioburgemeester en het nationale niveau), (2) taken (prioriteren van crisismanagement over andere taken) en (3) rollen (toegenomen belang voor uitvoerende rol met impact op rol als burgervader/burgermoeder). Deze verschuivingen vereisen flexibiliteit en vindingrijkheid van de burgemeesters. Iets wat ze in deze crisistijd massaal hebben aangetoond. Zij het door de middelen te bundelen, WhatsApp te gebruiken of meer informele persoonlijke netwerken aan te gaan en zo meer creatieve manieren te

Ellen Wayenberg, Marieke van Genugten, Joris Voets, Sandra Resodihardjo, Inke Torfs & Bram Van Haelter

vinden om hun sociale rol te vervullen. Zowel Belgische als Nederlandse burgemeesters hebben laten zien hoe onmisbaar de lokale besturen tijdens een crisis zijn.

Literatuur

- Ackaert, J., H. Reynaert, K. De Ceuninck, K. Steyvers & T. Valcke, 'De gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Evolutie sinds 1976', *Res Publica*, 2007/2-3, p. 413-442.
- BNG Bank, 'Slechte financiële positie gemeenten', *Binnenlands Bestuur*, 2 februari 2021.
- Boin, R.A., W. Overdijk, C. van der Ham, J. Hendriks & D. Sloof, *COVID-19. Een analyse van de nationale crisisrespons*, Leiden: 2020.
- Boogers, M.J.G.J.A., K. Peters, J.P. Vollaard, S.A.H. Denters & G. Boogaard, *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, Enschede: 2020.
- Bouhon, F., A. Joustens, X. Miny & E. Slautsky, 'L'état belge face à la pandémie de covid-19. Esquisse d'un régime d'exception', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/1, p. 5-56.
- Brandsma, J., 'Wie zit er op de eerste rij bij de corona-lobby?', *Trouw*, 16 november 2020.
- Bursens, P., 'Federalism and the Covid-19 crisis. Reflections on competences, actors and party politics in Belgium', *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2020/19, p. 14-16.
- Debast, N., 'Gemeenten geven lokale economie duwtje', *Lokaal*, 2020/7, p. 5.
- Denters, S.A.H., K. Steyvers, P.J. Klok & D. Cermak, 'Political leadership in issue networks. How mayors rule their world?', H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (eds.), *Political leaders and changing local democracy*, Londen: 2018, p. 273-296.
- Dikkenberg, R. van den, *Veiligheidsregio's aan zet: in no time een crisiscentrum opgetuigd*, VNG: 2020.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs, *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak*, Arnhem: 2020a.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs, *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak*, Arnhem: 2020b.
- Duin, M. van, V. Wijkhuijs, J. Domrose, E. Berger & M. Leene, *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*, Arnhem: 2020.
- Heinelt, H., N. Hlepas, S.K. Kuhlmann & P. Swianiewicz, 'Local government systems. Grasping the institutional environment of mayors', H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (eds.), *Political leaders and changing local democracy*, Londen: 2018, p. 19-78.
- Het Nieuwsblad, 'Burgemeesters geven overheid slecht coronarapport', *Het Nieuwsblad*, 5 maart 2021.
- Janssens, K., J. De Martelaere & E. Van Der Stock, 'De COVID-19-crisis doorgelicht. Gemeenteraad of chatroom?', *Impuls*, 2020/3, p. 28-32.
- John, P. (ed.), *Local governance in Western Europe*, Londen: 2001.
- Jolie, L., 'De COVID-19crisis doorgelicht. Het woord van de voorzitter', *Impuls*, 2020/3, p. 6.
- Karsten, N., L. Schaap & W.J. Verheul, 'Stijlen van lokaal leiderschap. Over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen', *Justitiële verkenningen*, 2010/3, p. 31-43.
- Karsten, N., K. De Ceuninck & H. Reynaert, 'Being a mayor in the Low Countries. Same job? Same role? Same challenges?', *Res Publica*, 2017/3, p. 307-330.
- Kraaij, M., M. van Duin & C. Cools, *COVID-19. Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit*, Arnhem: 2020.
- Kuhlmann, S.K. & E. Wayenberg, 'Institutional impact assessment in multi-level systems. Conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective', *International Review of Administrative Sciences*, 2016/2, p. 233-254.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Staat van het bestuur*, Den Haag: 2021.

- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), *Inzet nationale crisisstructuur COVID-19*, Den Haag: 2020a.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), *Memo update interdepartementale organisatie Covid-19*, Den Haag: 2020b.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Nationale Crisisstructuur afgeschaald*, Den Haag: 2020a.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Projectdirectie COVID-19 van de NCTV verantwoordelijk voor de acute aanpak van het coronavirus*, Den Haag: 2020b.
- Nationaal Crisiscentrum (NCCN), *Activatiecriteria van een federale fase*, Brussel: 2020.
- Resodihardjo, S.L., M.L. van Genugten & M.N. Ruiter, 'A theoretical exploration of resilience and effectiveness requirements. Compatibility in formal and permanent emergency networks', *Safety Science*, 2018a, Volume 101, p. 164-172.
- Resodihardjo, S.L., M. Meijer & B.J. Carroll, 'Het monstertruckdrama in Haaksbergen en het vertrek van burgemeester Gerritsen', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2018b/3, p. 3-18.
- Schaap, L., *Lokaal bestuur*, Dordrecht: 2019.
- Schaap, L. & L. van den Dool, 'Gemeentelijke fusie in Nederland. Over diffuse en minder diffuse effecten', H. Reynaert (red.), *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*, Brugge: 2015, p. 37-59.
- Stadig, D. & T. Van Overbeke, 'High politics in the Low Countries. Covid-19 and the politics of stained multi-level policy cooperation in Belgium and The Netherlands', *European Policy Analysis*, 2020/2, p. 1-13.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig*, Den Haag: 2020.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) & Vlaamse lokale financieel directeurs (Vlofin), *Financiële gevolgen COVID-19crisis voor Vlaamse gemeenten*, 2020.
- Vos, D. & J. Voets, 'Explaining municipalities' (alternative) service delivery modes over time. The importance of coercive pressures', *Local Government Studies*, 2021, published online, p. 1-22.
- Wayenberg, E., 'The Flemish government's responsibility for local government modernization', *Public Management Review*, 2006/1, p. 47-65.
- Wayenberg, E. & S.K. Kuhlmann, 'Comparative local government research. Theoretical concepts and empirical findings from a European perspective', E. Ongaro & S. van Thiel (eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Londen: 2018, p. 841-863.
- Wayenberg, E. & F. De Rynck, 'De lokale besturen', F. De Rynck (red.), *Handboek bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, Brussel: 2017, p. 249-294.
- Wayenberg, E., T. Steen & C. Van Dijk, 'Over frames van gemeentefusies en hun masters', *Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement*, 2018/2, p. 23-35.