From: ROB <info@raadopenbaarbestuur.nl>
Sent: vrijdag 11 maart 2022 08:59:41
To: Undisclosed recipients:;
Cc:
Subject: Advies 'Van crisis naar opgave' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)
Attachments: RAPP.ROB.20220310_Van crisis naar opgave.pdf

Geachte lezer,

Vandaag heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur bijgesloten advies *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en de openbare lichamen in Caribisch Nederland* uitgebracht. De Raad stelde dit advies op verzoek van de Tweede Kamer op.

In *Van crisis naar opgave* betoogt de Raad dat het openbaar bestuur door corona lang in een crisismodus heeft gestaan. Daardoor kwam de lokale democratie op afstand te staan: gemeenteraden hadden lange tijd minder te zeggen over het coronabeleid en de gevolgen daarvan voor economie en maatschappij. Daarnaast heeft de coronacrisis grote gevolgen gehad voor onder meer de jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg, sport en cultuur: allemaal zaken waarvoor juist gemeenten verantwoordelijk zijn. De crisismodus zorgt nu nog steeds voor warrige verhoudingen tussen gemeenten, openbare lichamen, veiligheidsregio's en rijksoverheid. Het wordt tijd dat de nieuwe gemeenteraden corona als blijvende opgave gaan aanpakken, zodat goede bestuurlijke verhoudingen en een sterke lokale democratie weer de aandacht krijgen die ze nodig hebben. Het begin van een nieuwe Gemeenteraadsperiode later deze maand is hét moment om corona als blijvende opgave op te pakken en definitief uit de crisisstand te gaan. Het wordt tijd dat de rijksoverheid, gemeenten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuw normaal creëren voor de onderlinge verhoudingen, waarbij zij ook de langetermijngevolgen van corona aanpakken.

Uiteraard zijn wij graag bereid om het advies toe te lichten. Voor meer informatie over dit advies kunt u contact opnemen met adviseur Bart Coster via bart.coster@raadopenbaarbestuur.nl.

Met vriendelijke groet,

Rien Fraanje

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

VAN CRISIS NAAR OPGAVE

OVER DE BLIJVENDE GEVOLGEN VAN DE CORONA-PANDEMIE VOOR GEMEENTEN EN OPENBARE LICHAMEN IN CARIBISCH NEDERLAND



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING
De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, *state of the art* wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF
Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© maart 2022 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN/EAN 978-90-5991-139-0
NUR 805

Voorwoord

Op het moment dat de Tweede Kamer zijn adviesvraag die aan dit advies ten grondslag ligt naar de Raad voor het Openbaar Bestuur verzond, zette Europees Nederland zich schrap voor een nieuwe, zich aanzwellende golf van coronabesmettingen. Het was eind november 2020 en langzaam daalde het besef in dat het een lange en donkere winter zou worden. De hoop en verwachting op dat moment was dat de vaccinaties ons uit de crisis zouden helpen, maar de vaccins lieten toen nog op zich wachten.

Die tweede golf in de winter van 2020-2021 was een tegenvaller. Het land, zowel het Europese als het Caribische deel, had zich kranig en in grote saamhorigheid door de eerste golf in de lente van 2020 geslagen. Het leidde tot versoepelingen aan het begin van de zomer van 2020 en experts spraken de verwachting uit dat zich slechts nog op regionale schaal enkele uitbraken zouden voordoen die vervolgens met regionale maatregelen onder controle konden worden gebracht. Het oplopen van het aantal besmettingen bij het begin van de herfst van 2020 en de onbeheersbaarheid van die toename was zowel een zware tegenvaller als ook een harde les dat niet alles maakbaar en stuurbaar is.

Een half jaar later, in de lente van 2021, leek die les alweer uit zicht verdwenen. De vaccinatiecampagne was vol op stoom en een nieuw optimisme dat de coronacrisis nu echt bijna voorbij zou zijn kreeg ons in bezit. Alweer moesten we na de zomer van 2021 ervaren dat het coronavirus onvoorspelbaarder en het verloop van de pandemie grilliger is dan deskundigen en beleidsmakers verwachtten en zouden willen.

Die ongrijpbaarheid heeft de Raad uiteraard parten gespeeld bij de aanpak van dit adviestraject. Maar dat is ongemak in het klein dat hooguit een bescheiden metafoor mag zijn voor het beroep dat het virus en de pandemie op de veerkracht, flexibiliteit en improvisatievermogen van gemeenten en de openbare lichamen in Caribisch Nederland hebben gedaan. Zelfs als het de Haagse politiek was die de besluiten nam, waren het de gemeenten en de openbare lichamen die veelal verantwoordelijk waren voor de uitwerking en uitvoering van de maatregelen. De Raad vindt het daarom terecht dat de Tweede Kamer met zijn adviesvraag blijk geeft oog te hebben voor de pittige opgave waarvoor gemeenten en openbare lichamen de afgelopen twee jaar hebben gestaan.

De Raad heeft met dit advies geenszins de ambitie gehad om een evaluatie van de aanpak van de coronacrisis op te stellen. Dat ziet hij niet als zijn taak. Een pandemie zoals we die afgelopen twee jaar hebben meegemaakt, kent in dit tijdperk geen precedent. Het zou van gemakzucht getuigen als we de zeer ongebruikelijke situatie waarin we met elkaar hebben verkeerd en deels nog verkeren gebruiken om mensen de maat te nemen die in het oog van de crisis het lef hadden om verantwoordelijkheid te nemen. Het zou bovendien een gemiste kans zijn om te leren over het functioneren van het openbaar bestuur onder extreme en in zeer complexe omstandigheden.

Dat is wat de Raad dan ook met dit advies wél beoogt: signaleren, verklaren en leren. Zodat de overheid bij een volgende crisis van een dergelijke omvang weer een beetje beter is voorbereid op het onverwachte en de aanpak beter kan inbedden in gepaste bestuurlijke verhoudingen en een systeem van democratische kaderstelling en controle.

Voor dit advies heeft de Raad met vele mensen gesproken. In Bijlage II staan de mensen vermeld die bereid waren hun ervaringen en inzichten over de coronacrisis met ons te delen. Wij willen hen hartelijk danken voor hun openhartigheid; zonder hen had de Raad dit advies niet kunnen schrijven. Uiteraard is alleen de Raad aanspreekbaar op en verantwoordelijk voor het eindresultaat dat voor u ligt.

Het advies is voorbereid door een werkgroep met de Raadsleden Huri Sahin, prof. Katrien Termeer en Peter Verheij en vanuit de staf door Bart Coster die de pen voerde met medewerking van Michael Mekel.

Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord 3

Advies: Van crisis naar opgave 7

1 Inleiding 15
- 1.1 De coronacrisis en adviesaanvraag 15
- 1.2 Interpretatie van de adviesaanvraag 15
- 1.3 Leeswijzer 17

2 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen 18
- 2.1 Inleiding 18
- 2.2 Nieuwe samenwerking 18
- 2.3 De grote rol van de veiligheidsregio 19
- 2.4 Centraal aansturen versus decentraal afwijken 21
- 2.5 Grensregio's 25
- 2.6 Bestuurlijke verhoudingen in en met Caribisch Nederland 27
- 2.7 Slot 32

3 Lokale democratie op afstand 34
- 3.1 Inleiding 34
- 3.2 Gemeenteraden op afstand 34
- 3.3 Digitaal vergaderen 37
- 3.4 Inspraak en participatie 40
- 3.5 Lokale democratie in Caribisch Nederland 42
- 3.6 Slot 43

4 Bestuurlijk vermogen voor nieuwe en verborgen problematiek 45
- 4.1 Inleiding 45
- 4.2 Mensen en middelen tijdens de coronacrisis 45
- 4.3 Nieuwe problemen, nieuwe kansen 47
- 4.4 Lokaal leiderschap 51
- 4.5 Bestuurlijk vermogen in Caribisch Nederland 54
- 4.6 Slot 59

5 Conclusie en aanbevelingen: lessen voor de blijvende corona-opgave 61
5.1 Inleiding 61
5.2 Richting een nieuw normaal voor de bestuurlijke verhoudingen 62
5.3 Lokale democratie: beraadslaging en besluitvorming weer dichter bij de mensen 64
5.4 Bestuurlijk vermogen: mensen en middelen voor de corona-opgave 66
5.5 Aanbevelingen betreffende Caribisch Nederland 67

Bijlage I Adviesaanvraag 70

Bijlage II Gevoerde gesprekken 73

Bijlage III Geraadpleegde literatuur 76

Bijlage IV Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur 81

Advies: Van crisis naar opgave

Twee jaar nu is Nederland en de rest van de wereld in de ban van corona. De coronapandemie en de maatregelen ter bestrijding daarvan hebben weinig in onze wereld onaangeroerd gelaten. De Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: de Raad) heeft zich op verzoek van de Tweede Kamer gebogen over de bestuurlijke en financiële gevolgen van de coronacrisis voor gemeenten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit heeft hij gedaan aan de hand van zijn *Wegingskader goed openbaar bestuur*. Om te kunnen spreken van goed bestuur moet een overheid volgens de Raad beschikken over voldoende bestuurlijk vermogen, de rechtsstaat in ere houden en op een democratische manier de wensen van burgers omzetten in beleid. Op grond van dit wegingskader en de omstandigheden van de coronacrisis heeft de Raad zich gericht op de gevolgen van corona voor gemeenten en openbare lichamen op drie gebieden: de bestuurlijke verhoudingen van gemeenten en openbare lichamen met andere overheden, het functioneren van de lokale democratie en ten slotte het bestuurlijke vermogen van gemeenten en openbare lichamen.

Lang in crisismodus

De meest algemene les die de Raad trekt uit de afgelopen twee jaren is dat Nederland lang in een crisismodus heeft verkeerd. Het bestempelen van een bepaalde periode tot een crisis legitimeert het prioriteren van daadkracht boven democratische legitimiteit en rechtsstatelijkheid. Als deze prioritering lang aanhoudt, doet dit langzaam maar zeker afbreuk aan onze democratische rechtsstaat, met onwenselijke gevolgen voor overheid en samenleving: warrige bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten, veiligheidsregio's en rijksoverheid en een lokale democratie die letterlijk en figuurlijk op afstand stond, de nadelen die Caribisch Nederland ondervond van centrale besluitvorming over de coronamaatregelen, de grote moeite die het kostte om de 'Haagse' coronaregels passend te maken voor de situatie in Caribisch Nederland, met tot gevolg moeizame bestuurlijke verhoudingen, een lokale democratie op afstand en een afgenomen bestuurlijk vermogen.

In plaats van de coronapandemie nog langer als crisis te behandelen wordt het nu tijd dat het openbaar bestuur corona gaat aanpakken als blijvende opgave waarbij bestuurlijk vermogen, democratie en rechtsstaat met elkaar in balans zijn. Hiermee wil de Raad niet zeggen dat de coronapandemie geen grote gevolgen meer zal hebben voor de samenleving. De coronapandemie en de gevolgen ervan zullen om de aandacht van de overheid blijven vragen,

hoe de pandemie zich ook ontwikkelt. Een aanpak van de coronapandemie en de gevolgen daarvan als opgave vraagt om inbedding van deze aanpak in de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen en in een systeem van democratische kaderstelling en controle. Gebeurt dat niet, dan kan dat op de lange termijn vergaande gevolgen hebben voor de staat van onze democratische rechtsstaat.

Hieronder doet de Raad aanbevelingen om het bestuur en de besluitvorming van gemeenten en openbare lichamen uit de crisismodus te halen en om gemeenten en openbare lichamen beter toe te rusten op het aanpakken van de corona-opgave.

Richting een nieuw normaal voor de bestuurlijke verhoudingen

Met de coronacrisis brak voor de bestuurlijke verhoudingen een bijzondere periode aan. In de eerste maanden van de coronacrisis traden rijksoverheid en gemeenten op indrukwekkende wijze op als één overheid. Dit vindt de Raad zeer positief. Wel vraagt hij hierbij aandacht voor het grote contrast tussen deze constructieve, soepele samenwerking en de moeizame samenwerking tussen rijk en gemeenten bij andere regelingen en taken, waarbij de decentralisatie van de Hervormingsagenda Jeugd het meest in het oog springt. Uit de goede samenwerking tijdens de coronacrisis blijkt dat deze moeizame gang van zaken, die de overheden veel tijd en geld kost en het vertrouwen van de burger in de overheid beschadigt, eigenlijk niet nodig is.

De veiligheidsregio was van maart tot december 2020 het vehikel voor de coronamaatregelen, maar de *Wet op de veiligheidsregio's* (Wvr) is niet toegerust op een langdurige crisis. De toepassing van bevoegdheden van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad zorgden voor een voortdurende nadruk op veiligheid en crisisbestrijding, ook toen er behoefte kwam aan een bredere blik. Met de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* (hierna de coronawet) werd gepoogd de normale bestuurlijke verhoudingen te herstellen. Maar de coronawet voorkwam niet dat de informele rol van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad voortduurde. Onderlinge afstemming tussen burgemeesters is goed, maar als er op informele wijze besluiten worden genomen via deze structuren brengt dit schade toe aan de lokale democratie. Daarom beveelt de Raad de minister van Justitie en Veiligheid, voorzitters van veiligheidsregio's en de burgemeesters aan terughoudend te zijn met nemen van (informele) besluiten in het veiligheidsberaad en in regionale beleidsteams zonder dat deze zijn geborgd in het stelsel van democratische controle en verantwoording.

Met name in 2020 experimenteerden rijksoverheid en veiligheidsregio's volop met centraal aansturen en decentraal afwijken. De coronawet laat het kabinet ruimte om voor verschillende regio's verschillende maatregelen in te stellen of om burgemeesters de bevoegdheid te geven om lokaal maatregelen aan en uit te zetten. Deze ruimte heeft het kabinet tot nu toe niet of nauwelijks benut. Door de centralistische invulling van de coronawet ervaren lokale bestuurders minder mogelijkheden voor maatwerk dan vóór december 2020. Nu de coronapandemie een blijvende opgave is geworden, is het passend om ook meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk te creëren. Daarom beveelt de Raad het kabinet aan in de *Tijdelijke regeling maatregelen covid-19* meer mogelijkheden voor burgemeesters op te nemen om lokaal maatregelen aan en uit te zetten.

De bestuurlijke verhoudingen met onze buurlanden gingen bijzondere tijden in. Afstemming van maatregelen ging, zeker in de eerste maanden van de coronacrisis, moeizaam; nationale maatregelen van het ene land overvielen soms de buurlanden. De grenssluiting van België maakte een grens die voorheen voor veel mensen in het dagelijks bestaan niet meer bestond opeens weer relevant, met grote gevolgen voor families, relaties, werk en veiligheid. De nationale overheden hadden onvoldoende in het oog hoe groot de verschillen in maatregelen zouden worden tussen buurlanden en welk effect dit zou hebben op de grensregio's. Om de afstemming van maatregelen in crisistijd beter te laten verlopen beveelt de Raad centrale en decentrale bestuurders aan te werken aan een goed grensoverschrijdend bestuurlijk netwerk. Dat zorgt ervoor dat men elkaar in crisistijden beter weet te vinden. Zet mogelijk nu al een overlegstructuur op voor internationale crisissamenwerking waarin nationale, regionale en lokale bestuurders samenkomen zodat deze snel ingezet kan worden bij toekomstige (opheffingen van) coronamaatregelen of bij een nieuwe crisis.

Lokale democratie: beraadslaging en besluitvorming weer dichter bij de mensen

Door de coronacrisis kwamen gemeenteraden op afstand te staan, zowel doordat zij zelf ruim baan maakten voor het lokale bestuur vanwege een sterk ervaren crisisbesef, als door de formele structuur van de veiligheidsregio. Mettertijd zijn gemeenteraden hun rol in het politieke proces weer gaan opeisen en heeft de coronawet de verantwoording over de coronamaatregelen aan gemeenteraden geregeld. De Raad beveelt gemeenteraden aan om hun rol, voor zover zij dat nog niet gedaan hebben, zoveel mogelijk te herpakken, en bij een volgende opgave of soortgelijke langdurige situatie krachtdadiger kaders te stellen en te controleren.

De wettelijke inrichting van de crisisstructuur moet volgens de Raad in de toekomst verhinderen dat gemeenteraden geen verantwoording kunnen afdwingen voor een onbepaald lange periode. Dit beperkt de lokale democratie te zeer in haar functioneren. Daarom acht de Raad het verstandig om in de een maximale termijn op te nemen voor het beleggen van bevoegdheden bij voorzitters van veiligheidsregio's en het afleggen van verantwoording over hoe zij deze bevoegdheden uitoefenen.

Het digitale vergaderen maakte het snel na het begin van de coronacrisis mogelijk om op lokaal niveau rechtsgeldige besluiten te nemen. Ook voor de toekomst biedt deze manier van vergaderen kansen om bijeenkomsten met een informerend karakter laagdrempeliger te organiseren. Wanneer het echter gaat om gesprek, discussie of debat heeft het digitale vergaderen een nadelige invloed op de kwaliteit daarvan. De Raad beveelt het parlement en het kabinet aan om in een in voorbereiding zijnde permanente regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming voor alle gemeenten fysiek vergaderen de norm te maken wanneer het bijeenkomsten betreft waarin het democratische gesprek en debat centraal staan. Digitale beraadslaging en besluitvorming heeft in dergelijke vergaderingen, ten opzichte van fysiek vergaderen, een negatieve impact op de kwaliteit van het lokale democratische gesprek en debat. Het is de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om deze kwaliteit te waarborgen. De Raad beveelt gemeenteraden aan om, zolang de *Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming* nog in werking is, de voorkeur te geven aan fysiek vergaderen, zeker wanneer het bijeenkomsten betreft waarin het democratische gesprek en debat centraal staan. Wanneer fysiek vergaderen niet mogelijk is in het eigen gemeentehuis, moeten gemeenteraden zich bewust zijn van het grotere belang van een sterke lokale democratie en geld durven uitgeven voor het uitwijken naar een alternatieve locatie.

Het digitaal organiseren van inspraak en participatie biedt kansen, met name voor bijeenkomsten waar gemeenten burgers voornamelijk willen informeren. Een andere en meer diverse groep mensen liet zich bij digitale inspraakmogelijkheden en participatietrajecten zien. De Raad beveelt gemeenten aan om participatie en inspraak op digitale wijze mogelijk te blijven maken, zoveel mogelijk naast 'offline' varianten hierop. Het belang van menselijk contact met de burgers is juist in deze tijd waarin het vertrouwen in de overheid onder druk staat erg groot.

Lokale bestuurders legden tijdens de eerste maanden van de coronacrisis al snel op digitale wijze contact met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Direct contact met inwoners bleek echter een stuk lastiger te gaan wanneer er contactbeperkende maatregelen golden. Veel, zo niet alle gemeenten hebben

zich ingespannen om, wanneer direct contact met burgers, bedrijven en organisaties lastig was, dit op alternatieve wijze te organiseren. De Raad beveelt gemeenten aan om, in aanvulling op individuele contacten, een lokale klankbordgroep in te richten met onder andere wijkagenten, huisartsen en ondernemers die direct zicht hebben op wat er onder inwoners leeft.

Bestuurlijk vermogen: mensen en middelen voor de corona-opgave

De coronacrisis heeft gevolgen gehad, en zal dat nog hebben, voor het bestuurlijke vermogen van gemeenten: de mate waarin zij in staat zijn om effectief te besturen en hun taken goed uit te voeren. Dit is gebaseerd op het leiderschap van lokale bestuurders, het vermogen van de ambtelijke organisaties van gemeenten en de (financiële) middelen waarover gemeenten beschikken.

De coronacrisis heeft veel gevraagd van de ambtelijke organisatie van gemeenten. Met name het handhaven van de coronamaatregelen en het uitvoeren van de uitbetaling van de steunpakketten, maar ook op andere gebieden vroeg de coronacrisis van gemeenteambtenaren extra inzet. Voor het extra beroep dat dit deed op de financiële middelen heeft de rijksoverheid gemeenten gecompenseerd, evenals voor misgelopen inkomsten. Hierover zijn de betrokkenen in algemene zin tevreden.

Het is nog onzeker voor welke extra problemen en uitdagingen gemeenten gesteld staan door de coronacrisis. Wel zijn er gevolgen te verwachten op het gebied van cultuur en sport, de jeugdhulp, de geestelijke gezondheidszorg, het ondersteunen van mantelzorgers en burgerinitiatieven en het aantrekkelijk maken en/of houden van binnensteden. Ook de structurele financiële gevolgen voor gemeenten zijn lastig te voorspellen.

Lokaal leiderschap was tijdens de crisis zeer belangrijk en blijft ook wanneer de coronapandemie als opgave aangepakt wordt belangrijk. Van burgemeesters werd met name in het eerste jaar van de coronacrisis zeer veel gevraagd vanuit verschillende rollen. De coronacrisis heeft een groot beroep gedaan op de inzet en de veerkracht van lokale bestuurders. Zij moesten onder andere hun betrokkenheid bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties opnieuw vormgeven, omdat gebruikelijke vormen van contact leggen niet mogelijk waren wegens de contactbeperkende coronamaatregelen. Hoewel veel wethouders in de eerste maanden van de coronacrisis het gevoel hadden aan de zijlijn te staan, kwamen zij gedurende de crisis beter in positie om actie te ondernemen op de gevolgen van de coronacrisis voor de opgaven in hun portefeuille, zoals economie of sociale cohesie.

De Raad beveelt het parlement en kabinet aan gemeenten qua financiën en bevoegdheden zo toe te rusten dat ze de opgaven die uit de coronacrisis voortkomen het hoofd kunnen bieden. De financiële gevolgen van de

coronapandemie en -maatregelen dient het rijk aan gemeenten te compenseren op soortgelijke wijze als eerder is vastgesteld en het rijk dient gemeenten daarover vooraf zekerheid te geven. Om vast te stellen welke middelen en bevoegdheden gemeenten nodig hebben, moeten de gevolgen van de coronapandemie en de getroffen coronamaatregelen goed gemonitord worden.

Aanbevelingen betreffende Caribisch Nederland

- **Bestuurlijke verhoudingen**
  Van maart tot december 2020, toen de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* (de coronawet) werd ingevoerd, stelden de gezaghebbers en de regeringscommissaris de coronamaatregelen in via noodverordeningen die de eilandsraad bij de eerstvolgende *eilandraadsvergadering* moest bekrachtigen.[1] Voor het begin van de coronacrisis waren er al de nodige interbestuurlijke spanningen aanwezig tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid. Van maart tot december 2020 bleven de bestuurlijke verhoudingen in algemene zin zoals ze waren, al werd Caribisch Nederland in eerste instantie nogal eens vergeten. Eventuele problemen die daardoor ontstonden werden vervolgens wel meestal in goed overleg snel en adequaat opgelost.

  Sinds de inwerkingtreding van de coronawet besluiten de ministers van VWS, JenV en BZK over wijzigingen in de coronamaatregelen via wijzigingen in ministeriële regelingen die de Tweede Kamer achteraf – sinds februari 2022 vooraf – moet goedkeuren. Dit heeft de bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid geen goed gedaan. De pragmatische manier van werken van de openbare lichamen, die zij tot de inwerkingtreding van de coronawet met succes hadden gehanteerd in de bestrijding van de coronacrisis, botste op de bureaucratische processen in de ministeries. Om wijzigingen in coronamaatregelen in te voeren werd en wordt van de ambtenaren en bestuurders van de openbare lichamen verwacht dat zij meelopen in de beleidscycli van de ministeries, maar die zijn voor hen vaak ondoorzichtig. Miscommunicatie en gefrustreerde verwachtingen leiden nogal eens tot interbestuurlijke spanningen. Daarom beveelt de Raad het kabinet en het parlement aan binnen de coronawet en bijbehorende regelingen een meer decentrale aanpak van de coronacrisis door de openbare lichamen tot zijn recht te laten komen.

1 De eilandsraad van Sint Eustatius hoefde de noodverordeningen van de regeringscommissaris niet te bekrachtigen. Tot en met oktober 2020 had Sint Eustatius geen eilandsraad vanwege een bestuurlijke ingreep van de regering wegens grove taakverwaarlozing in 2018.

- **Lokale democratie**
  De coronawet had ook negatieve gevolgen voor de lokale democratie in Caribisch Nederland. Waar voorheen de eilandsraad de noodverordeningen moest bekrachtigen, hebben zij nu geen zeggenschap over de coronamaatregelen die op het openbare lichaam gelden. Daardoor is er in de ogen van de Raad op lokaal niveau sprake van een democratisch tekort: de eilandsraad kan geen kaders stellen voor en controleren op lokaal geldende maatregelen. Input van inwoners, bedrijven en organisaties krijgt ook moeilijker gehoor bij de besluitvorming. De Raad beveelt het kabinet en het parlement aan om, als onderdeel van het tot zijn recht laten komen van een meer decentrale aanpak van de coronacrisis door de openbare lichamen, ruimte te maken voor democratische kaderstelling voor en controle op de coronamaatregelen door de eilandsraden.

  De wijze waarop de openbare lichamen werk hebben gemaakt van de communicatie, participatie en inspraak rondom de coronamaatregelen, vindt de Raad zeer positief. Dit is des te indrukwekkender omdat formele participatie en inspraak nog geen, of nog niet lang, gemeengoed waren voor de openbare lichamen. De Raad beveelt de openbare lichamen aan de inspraak en participatie die zij hebben opgezet en versterkt tijdens de coronacrisis structureel te maken en hiervoor van de opgedane ervaringen te leren.

- **Bestuurlijk vermogen**
  De openbare lichamen bevonden zich zowel qua mensen als qua middelen in een uitdagende startpositie toen de coronacrisis toesloeg. Het ambtelijke apparaat van de openbare lichamen bestond niet uit genoeg mensen met niet altijd de juiste deskundigheid. Op dit ambtelijke apparaat deed de coronacrisis een groot beroep, waardoor vele reguliere werkzaamheden en lopende opgaven achterstand opliepen. Met name sinds de inwerkingtreding van de coronawet zijn bestuurders en ambtenaren veel tijd kwijt aan het contact met de rijksoverheid. Ook de financiële uitgangspositie van de openbare lichamen was verre van ideaal. Wel zijn de openbare lichamen in dezelfde compensatieregelingen voor de openbare financiën meegenomen als de gemeenten. Ook de openbare lichamen zijn over de uitvoering hiervan tevreden.

  De Raad heeft geen goed zicht kunnen krijgen op de gevolgen van de coronacrisis voor de opgaven waar de openbare lichamen komende jaren voor staan. Het is duidelijk dat er lopende opgaven zijn blijven liggen, waardoor daar achterstand op is ontstaan. Op economisch gebied is de impact van de coronacrisis groot geweest; het moet nog blijken in hoeverre de economie in Caribisch Nederland zich herstelt. De structurele gevolgen voor de financiën van de openbare lichamen zijn daarmee ook onzeker. De indruk van de Raad is dat het daadkrachtige en communicatieve lokale leiderschap van de gezaghebbers en regeringscommissaris hebben bijgedragen aan een effectieve bestrijding van de coronapandemie.

Vanwege de onzekerheid over de (verdere) gevolgen van de coronapandemie en de maatregelen ter bestrijding daarvan beveelt de Raad het kabinet en het parlement aan om zorg te dragen voor een goede monitoring van de gevolgen van de coronacrisis op economisch en sociaal gebied en voor de mentale weerbaarheid van mensen. Ook de gevolgen voor de financiën van de openbare lichamen moeten goed gemonitord worden. De financiën en de ambtelijke organisatie van de openbare lichamen dienen dusdanig versterkt te worden dat zij de gevolgen van de coronacrisis op kunnen vangen en ook meer structurele kwesties aan kunnen pakken.

1 Inleiding

1.1 DE CORONACRISIS EN ADVIESAANVRAAG

Twee jaar nu is Nederland en de rest van de wereld in de ban van corona. De coronapandemie heeft in Nederland, net als in de meeste landen waar de coronapandemie voor veel besmettingen en zieken heeft gezorgd, geleid tot veel coronamaatregelen. Deze coronamaatregelen werden veelal uitgevoerd door de gemeenten en de openbare lichamen: de besturen van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen ook wel Caribisch Nederland genoemd. Ook voerden zij de regelingen uit die de rijksoverheid trof om de economie en de samenleving te beschermen tegen de effecten van de crisis. Veiligheidsregio's – regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten – waren van begin af aan nauw betrokken bij de besluitvorming rondom coronamaatregelen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseerde in februari 2021 over de compensatie van gemeenten voor gemaakte kosten en gemiste inkomsten door de coronacrisis.[2] Bij de Tweede Kamer ontstond naar aanleiding van dit advies de behoefte om breder geadviseerd te worden over de gevolgen van de coronacrisis voor gemeenten. Daarbij vroegen zij ook aandacht voor Caribisch Nederland.[3] Dit advies beantwoordt deze adviesvraag.

1.2 INTERPRETATIE VAN DE ADVIESAANVRAAG

De Raad heeft op grond van de adviesaanvraag zichzelf de volgende vraag gesteld: wat zijn de bestuurlijke en financiële gevolgen van corona voor gemeenten en openbare lichamen en hoe kunnen gemeenten en openbare lichamen deze gevolgen opvangen en geleerde lessen benutten?

Bij het beantwoorden van deze adviesaanvraag heeft de Raad gebruik gemaakt van zijn *Wegingskader goed openbaar bestuur*.[4] 'Goed bestuur' is op een abstract niveau het doel waar overheden naar streven. In zijn wegingskader duidt de Raad welke publieke waarden hij belangrijk vindt om goed te besturen. Om te kunnen spreken van goed openbaar bestuur moet een overheid volgens de Raad beschikken over voldoende bestuurlijk vermogen, de rechtsstaat in ere houden en op een democratische manier de wensen van burgers omzetten in beleid.

2 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).
3 Zie bijlage I voor de adviesaanvraag.
4 Raad voor het Openbaar Bestuur (2022).

Op grond van dit wegingskader en de omstandigheden van de coronacrisis richt de Raad zich in dit advies op de gevolgen van de coronacrisis voor gemeenten en openbare lichamen op drie gebieden: 1) de bestuurlijke verhoudingen van gemeenten en openbare lichamen met andere overheden, 2) het functioneren van de lokale democratie en 3) het bestuurlijke vermogen van gemeenten en openbare lichamen.

De Raad merkt hier nog twee zaken op over de delen van dit advies dat Caribisch Nederland betreffen. De Raad heeft in zijn onderzoek opgemerkt dat er, los van de coronacrisis, veel structurele bestuurlijke en financiële zaken spelen, zoals de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius, het hoge aantal bijzondere uitkeringen en de onvrede over het BES-fonds. Deze zaken benoemt de Raad in dit advies voor zoverre ze een rol speelden of spelen bij de bestrijding van de coronapandemie en het oplossen van de gevolgen ervan. De Raad zal in dit advies echter niet adviseren over oplossingen voor deze meer structurele zaken, aangezien dit advies daar niet de plaats voor is en daarvoor meer onderzoek nodig is.

Ook plaatst de Raad het voorbehoud bij de delen van dit advies over Caribisch Nederland dat er geen leden van de Raad noch adviseurs in geslaagd zijn af te reizen naar Caribisch Nederland ten behoeve van het onderzoek voor dit advies. Desondanks denkt de Raad door zijn gesprekken met betrokkenen en deskundigen een correct en compleet beeld te hebben gekregen van de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor het bestuur en de financiën van de openbare lichamen.

Het coronavirus in Caribisch Nederland tot februari 2022
Op Saba en Sint Eustatius heeft het coronavirus weinig voet aan de grond gekregen vanwege een containment strategie: gedurende lange tijd was het lastig het eiland te bezoeken en golden er strenge protocollen wanneer de bezoeker uit een gebied kwam met actieve coronabesmettingen. Daarmee poogden de openbare lichamen het virus buiten de deur te houden, wat grotendeels is gelukt.

Voor Bonaire geldt een heel andere epidemiologische werkelijkheid. Ook Bonaire koos eerst voor een containment strategie, maar gezien het hogere inwoneraantal en de grotere afhankelijkheid van toerisme zag deze er anders uit dan op Saba en Sint Eustatius en liet het deze containment strategie uiteindelijk los. Bonaire heeft perioden gekend met hoge besmettingsaantallen, ziekenhuiscijfers en dodenaantallen. Daarom golden op Bonaire voor lange perioden contactbeperkende maatregelen.

1.3 LEESWIJZER

De drie volgende hoofdstukken richten zich elk op een van de eerdergenoemde gebieden waarop de coronacrisis zich laat merken: de bestuurlijke verhoudingen van gemeenten en openbare lichamen met andere overheden, het functioneren van de lokale democratie en het bestuurlijke vermogen van gemeenten en openbare lichamen. Deze onderwerpen heeft de Raad opgedeeld in verschillende sub-hoofdstukken.

Op grond van deze beschouwing trekt de Raad in hoofdstuk 5 conclusies over de gevolgen van de coronacrisis voor de mate waarin gemeenten en openbare lichamen uiting hebben kunnen geven aan wat de Raad beschouwt als 'goed bestuur'. De Raad doet op grond van deze conclusies aanbevelingen aan kabinet, parlement, gemeenten en openbare lichamen om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen of om geleerde lessen te benutten.

2 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen

2.1 INLEIDING

De gevolgen van de coronacrisis voor gemeenten en Caribisch Nederland, dat is waar de Raad in dit advies naar kijkt. In dit eerste inhoudelijke hoofdstuk plaatst de Raad de gemeenten en openbare lichamen in de bredere context van de bestuurlijke verhoudingen en de gevolgen van de coronacrisis daarvoor.

De Raad licht in dit hoofdstuk een aantal thema's uit. Allereerst gaat hij in op de daadkrachtige samenwerking tussen gemeenten en de rijksoverheid aan het begin van de crisis. Vervolgens kijkt de Raad naar de veiligheidsregio, die van maart tot december 2020 het vehikel was voor de uitvoering van de coronamaatregelen. De *Wet veiligheidsregio's* (Wvr) bleek echter niet toegerust op een langdurige crises; met de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* (de coronawet) poogde het kabinet de normale bestuurlijke verhoudingen te herstellen. In hoofdstuk 2.4 beschouwt de Raad de spanning tussen de centrale aansturing van de coronamaatregelen en de mogelijkheden voor veiligheidsregio's en gemeenten om regionaal en lokaal af te wijken van de ingestelde maatregelen. Ten slotte gaat de Raad in op de gevolgen van de coronacrisis voor de bestuurlijke verhoudingen met onze buurlanden en de effecten hiervan op de regio's in Nederland die aan België en Duitsland grenzen.

Aan het einde van het hoofdstuk gaat de Raad in op de bestuurlijke verhoudingen tussen Caribisch Nederland en de rijksoverheid. Hierbij gaat de Raad in op ongeveer dezelfde thema's als bovenstaande, voor zover die ook voor Caribisch Nederland relevant zijn. Hoe verliep de samenwerking tussen openbare lichamen en rijksoverheid? Wat was het belang van de coronawet voor die samenwerking? In hoeverre stuurde de rijksoverheid vanuit Den Haag het beleid, in hoeverre bestond er de mogelijkheid tot decentraal afwijken en wat kunnen we hiervan leren?

2.2 NIEUWE SAMENWERKING

Terugkijkend op de bestuurlijke verhoudingen tijdens de begindagen van de coronacrisis valt het de Raad op dat de samenwerking vlot en tot tevredenheid van de betrokken partijen verliep. Zo lag er in slechts twee weken tijd een Tozo-regeling, betaald door het rijk en uitgevoerd door gemeenten. Ook besloot het rijk vrijwel direct om gemeenten reëel te compenseren voor gemiste inkomsten en extra uitgaven en daarbij de uitkomsten van de onderzoeken naar de hoogte hiervan niet te betwijfelen.[5] De Raad heeft eerder uit-

5 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 28 mei).

gesproken dat deze pragmatische benadering, gelet op de urgentie en het unieke karakter van de compensatie, de meest passende was, en dat de afspraken op constructieve wijze zijn gemaakt.[6]

De Raad duidt de soepele samenwerking tussen de rijksoverheid en gemeenten en het optreden als één overheid tijdens de coronacrisis als positief. Wel vraagt hij hierbij aandacht voor het grote contrast met de samenwerking tussen rijk en gemeenten bij andere regelingen en taken en de moeizame onderhandelingen over de compensatie daarvan. Onder druk blijkt veel vloeibaar te worden.

2.3 DE GROTE ROL VAN DE VEILIGHEIDSREGIO

Maart tot december 2020

Door de coronacrisis nam het belang van het regionale bestuur sterk toe, specifiek het belang van de veiligheidsregio. Van maart tot december 2020 lagen veel bevoegdheden voor de uitvoering van de coronamaatregelen bij de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Ten eerste stelden zij de coronamaatregelen vast via noodverordeningen, op aanwijzing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Ook hadden zij de bevoegdheid om besluiten te nemen over de interpretatie, handhaving en uitzonderingen op de coronamaatregelen in hun veiligheidsregio. Ten slotte was de voorzitter van de veiligheidsregio de schakel tussen het lokale en het landelijke bestuur, vaak via het Veiligheidsberaad, het door de Wvr ingestelde overleg van de voorzitters van de veiligheidsregio's. De Wvr schrijft voor dat de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) periodiek overleg voert met het Veiligheidsberaad.[7] Voor de afstemming van de coronamaatregelen schoof de minister zeer regelmatig bij dit Veiligheidsberaad aan. Hoewel dit Veiligheidsberaad geen formele beslissingsbevoegdheden had, speelde het wel een grote rol bij de vormgeving van de coronamaatregelen.

Daarnaast had de veiligheidsregio een belangrijke ondersteunende rol voor gemeenten. Het interpreteren van coronamaatregelen en het toepassen ervan op de eigen situatie vonden veel gemeenten een ingewikkelde zaak, zeker wanneer het kleine gemeenten betrof. De ondersteuning vanuit de veiligheidsregio is hierbij door veel gemeenten als enorm behulpzaam ervaren. Wel vond een groot aantal gemeenten op den duur dat het Veiligheidsberaad uit een te kleine groep bestuurders bestond (25 burgemeesters van enkel de grootste gemeenten in de regio's) die primair vanuit één perspectief (namelijk veiligheid) naar de coronacrisis keek. Daarom richtte de Vereniging van

6 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).
7 Wet veiligheidsregio's, artikel 38.

Nederlandse Gemeenten (VNG) een alternatieve, bredere klankbordgroep in. Hoewel deze zeker zijn nut had bezochten ministers en staatssecretarissen deze een stuk minder goed. Het Veiligheidsberaad bleef veruit het belangrijkste forum voor het bespreken en afstemmen van de coronamaatregelen.

Veranderingen door de coronawet

Deze grote rol van de veiligheidsregio, en met name van de voorzitter, veranderde toen de coronawet in werking trad. Deze had twee doelen. Ten eerste wilde de wet een gepaste balans slaan tussen snelheid en flexibiliteit enerzijds en democratische legitimiteit en borging van grondrechten anderzijds. Hoofdstuk 2 komt hier op terug. Ten tweede wilde de wet de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen zoveel mogelijk in ere herstellen. Daarbij hoorde dat lokaal maatwerk meer mogelijk zou worden.[8] Hier gaat paragraaf 2.4 met name op in.

De coronawet maakte de officiële rol van de veiligheidsregio een stuk kleiner. De besluitvorming over de coronamaatregelen werd gecentraliseerd: niet de voorzitters van de veiligheidsregio's stelden de coronamaatregelen vast via noodverordeningen, maar de ministers van VWS, JenV en BZK stelden nu coronamaatregelen in door de *Tijdelijke regeling maatregelen covid-19* te wijzigen. De overige bevoegdheden, waarvan het maken van individuele uitzonderingen op de coronamaatregelen de voornaamste was, gingen over op de burgemeesters.

Hoewel veiligheidsregio's dus officieel een minder grote rol gingen spelen in de crisisaanpak, bleven zij organisatorisch over het algemeen op volle toeren draaien. Dit betekende onder andere dat de regionale beleidsteams, waarvan (een selectie van) de burgemeesters van de gemeenten in de veiligheidsregio deel uit maken, bij elkaar zijn blijven komen, vaak met dezelfde frequentie. Ook de ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio's is lange tijd in stand gebleven, zodat de ondersteuning van gemeenten bij de interpretatie en handhaving van coronamaatregelen zou blijven doorgaan.[9]

Het Veiligheidsberaad bleef ook bij elkaar komen, ook gedurende tijden dat er weinig coronamaatregelen golden. Dit was en is voor het ministerie van JenV een gemakkelijke manier om te peilen hoe gemeenten denken over bepaalde maatregelen en om bepaalde zaken te regelen, zelfs als de bevoegdheid hiervoor niet bij de voorzitters van de veiligheidsregio's ligt. Zo deed in oktober 2021 de minister van JenV aan het Veiligheidsberaad een oproep om opvangplekken voor asielzoekers te creëren. De voorzitters van de veiligheidsregio's zegden dit toe, terwijl zij geen bevoegdheid hadden hierover te beslis-

8 Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020).
9 Zie ook: Voorzitter Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2020, 23 november).

sen voor andere gemeenten binnen 'hun' veiligheidsregio.[10] Niet veel later corrigeert het kabinet dit en spreekt het de commissarissen van de Koning als rijksfunctionarissen aan om een rol te blijven spelen bij het creëren van opvangplekken.[11]

Reflectie op de rol van de veiligheidsregio

De Raad concludeert dat de veiligheidsregio een effectieve structuur was voor de crisisbestrijding maar dat wanneer crises overgaan in opgaven er meer nodig is dan crisisbestrijding. Voor opgaven waar (ook) lokale inzet voor nodig is, zijn niet de veiligheidsregio's het platform maar individuele gemeenten en lokale bestuurders. Colleges van burgemeester en wethouders hebben een bredere blik dan veiligheidsregio's, die vanuit hun opdracht logischerwijs met name kijken naar veiligheid – in dit geval het waarborgen van de volksgezondheid en het handhaven van de maatregelen en de openbare orde. Hoe langer de coronapandemie voortduurde, hoe meer invloed deze had op andere terreinen, en hoe meer een bredere blik gemist werd.

De grote rol van de veiligheidsregio beïnvloedde ook de werking van de lokale democratie. Deze invloed analyseert de Raad in paragraaf 3.2. Ook speelde de veiligheidsregio een rol in de centrale aansturing van het bestrijden van het coronavirus en het decentraal afwijken hiervan. Hierop gaat de Raad in de volgende paragraaf in.

2.4 CENTRAAL AANSTUREN VERSUS DECENTRAAL AFWIJKEN

Decentraal afwijken vóór de coronawet

De besluiten over coronamaatregelen zijn altijd op landelijk niveau genomen, hoewel ze voor de inwerkingtreding van de coronawet in december 2020 formeel gezien op regionaal niveau werden genomen: op aanwijzing van de minister van VWS stelden de voorzitters van de veiligheidsregio's noodverordeningen in.

Regionale autonomie was in deze periode beperkt mogelijk. De aanwijzingen van de minister van VWS waren leidend. Binnen deze aanwijzingen was er ruimte voor de veiligheidsregio's om extra regels te stellen (bijvoorbeeld gebiedsverboden). Ook konden zij bepalingen op een eigen wijze interpreteren, bijvoorbeeld door markten wel of niet als samenscholing aan te merken als in de aanwijzing een samenscholingsverbod was opgenomen. Ook konden zij expliciet bepaalde zaken uitsluiten van algemene verboden, zoals erehagen

10 Nieuwsuur (2021, 18 oktober).
11 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021, 16 november).

bij begrafenissen van het samenscholingsverbod, of gedoogden zij bepaalde zaken, zoals de erehagen.[12]

Ook bepaalden veiligheidsregio's het handhavingsbeleid. Zo waren er bijvoorbeeld grote verschillen tussen regio's en gemeenten in de mate waarin handhavers boetes uitdeelden voor het overtreden van de coronamaatregelen,[13] waarvoor de keuzes van regionale bestuurders een van de verklarende factoren waren.[14]

Gedurende de periode van maart tot december 2020 experimenteerden de rijksoverheid en de veiligheidsregio's met de mate waarin regio's zelf maatregelen mochten nemen en waarin regio's uitzonderingen mochten maken op landelijk geldende maatregelen. Aan het begin van de coronacrisis golden er korte tijd slechts coronamaatregelen voor de provincie Noord-Brabant, maar al snel besloot het kabinet tot een landelijke 'intelligente lockdown', ondanks de grote regionale verschillen in de cijfers.

In de zomer van 2020 was de enige landelijke maatregel het houden van anderhalve meter afstand en was het de bedoeling dat regio's regionale maatregelen namen om regionale uitbraken te voorkomen en in te dammen. Rotterdam en Amsterdam experimenteerden met een mondkapjesplicht, maar die hield in beide steden slechts vier weken stand. Verder namen regio's nauwelijks regionaal geldende maatregelen, ook niet toen de besmettingen opliepen.

Onder andere vanwege de beperkte bereidheid van regio's om regionaal geldende maatregelen te nemen[15] pakte het kabinet eind september 2020 de regie weer terug. Op 18 september nam het landelijk geldende maatregelen met aanvullende maatregelen voor zes veiligheidsregio's waarin er meer besmettingen waren. Deze regionale differentiatie zette het kabinet tien dagen later al overboord: er kwamen strengere maatregelen die voor het hele land golden. Veiligheidsregio's hadden wel de mogelijkheid om op de regel dat er maximaal 30 personen in een binnenruimte mogen zijn, uitzonderingen te maken als het gebouwen betrof met een 'groot regionaal belang'. De uitwerking daarvan bleek complex voor veiligheidsregio's en ze waren er niet gelukkig mee.

12 Esser & Boogaard (2020).
13 RTL Nieuws (2020, 27 september).
14 Croon e.a. (2021).
15 Zie voor een duiding van de redenen waarom de regionale aanpak van de coronacrisis niet van de grond is gekomen het essay *Regionale aanpak crisis een droom* van hoogleraar bestuurskunde Jurian Edelenbos e.a. (2022).

De Raad concludeert dat veiligheidsregio's maar heel beperkt gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om aanvullende maatregelen te nemen bovenop landelijke maatregelen.[16] Dit was tegen de verwachting in van velen. Als veiligheidsregio's afweken van landelijke maatregelen was dat niet vanwege politieke afwegingen, maar kon dat altijd verklaard worden door specifieke gebiedskenmerken van de regio, zoals regionale economische activiteiten (Schiphol, nertsenfokkerijen), de aanwezigheid van bepaalde recreatieve gebieden of het feit dat de regio's grensden aan België en/of Duitsland. Wel weigerden bijvoorbeeld de regio's Zeeland en Drenthe, toen zij nog relatief weinig besmettingen kenden, recreanten uit andere regio's vanwege de in die provincies beperkte (ic-)capaciteit in de ziekenhuizen, en namen verschillende regio's verschillende besluiten over lokale feesten, zoals Sint-Maarten en carbidschieten.

Decentraal afwijken na de coronawet

Vanaf december 2020 trad de coronawet in werking. Een van de doelen daarvan was zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reguliere bestuurlijke verhoudingen, waardoor onder andere lokaal maatwerk meer mogelijk moest worden. Met dat op het oog kregen burgemeesters veel bevoegdheden weer terug die bij de voorzitters van de veiligheidsregio's waren belegd. De wet noemt drie mogelijkheden voor regionaal of lokaal maatwerk:

1. Het kabinet kan besluiten dat er verschillende maatregelen gelden voor verschillende regio's of gemeenten.
2. Burgemeesters zijn bevoegd om in bijzondere individuele gevallen ontheffing te verlenen.
3. Het kabinet kan ook regio's of gemeenten aanwijzen waarbinnen burgemeesters bevoegd zijn om op bepaalde plekken bepaalde maatregelen binnen en buiten werking te stellen.[17]

Na de invoering van de coronawet heeft het kabinet geen verschillende maatregelen getroffen voor verschillende regio's (optie 1). Ook heeft het burgemeesters niet de mogelijkheid gegeven om lokaal af te wijken van landelijk geldende maatregelen (optie 3). De enige bevoegdheid die burgemeesters altijd hebben volgens de coronawet is het maken van uitzonderingen, maar het ministerie van BZK maakt aan gemeenten duidelijk dat dit alleen kan in individuele, zeer uitzonderlijke gevallen.[18] Dit heeft ertoe geleid dat lokale bestuurders door de coronawet en de bestuurlijke praktijk in de periode na de inwerkingtreding daarvan juist minder mogelijkheden voor maatwerk ervaren.

16 Van den Berg e.a. (2020).
17 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2020, 20 november), inclusief bijlage.
18 Idem.

Wel kunnen burgemeesters lokaal invulling geven aan de interpretatie van de maatregelen in de coronawet en de bijbehorende ministeriële regeling, waar voorheen deze bevoegdheid op regionaal niveau lag. Hoewel deze bevoegdheid door de coronawet op lokaal niveau is komen te liggen, wordt in de praktijk vaak nog op regionaal niveau afgestemd hoe coronamaatregelen moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. Zo blijven veiligheidsregio's gemeenschappelijke beleidskaders opstellen over deze onderwerpen.[19]

Ook onder de coronawet zijn er dus nauwelijks mogelijkheden ontstaan voor regionaal of lokaal maatwerk. Daarbij komt dat de ministers van VWS, BZK en JenV de coronamaatregelen nu ook formeel op centraal niveau vaststellen. Ondanks de goede bedoelingen van het kabinet wat betreft lokaal maatwerk heeft de coronawet bij lokale bestuurders voor een gevoel van centralisatie gezorgd.

De zin en onzin van lokaal maatwerk tijdens crises

Dat regio's in 2020 weinig gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden om regionaal af te wijken van landelijk genomen maatregelen is volgens de Raad goed te begrijpen. Het was niet vanwege een gebrek aan durf, maar meestal omdat de regio's regionale maatregelen simpelweg niet wenselijk achtten. Binnen Nederland zouden regionale verschillen al snel tot onduidelijkheid leiden bij burgers over welke maatregelen waar gelden. Ook vreesden de regio's voor een waterbedeffect: als zij voor hun regio een maatregel troffen was het bijna overal in Nederland mogelijk om na een halfuur in de auto in een gebied te zijn waar die maatregel niet gold. Wanneer er wel regionale maatregelen getroffen werden, bleek dat dit waterbedeffect ook optrad. Helemaal aan het begin van de crisis, toen er alleen maatregelen in Noord-Brabant golden, werd er op Utrechtse terrassen plots een stuk vaker met een zachte g gesproken. Ten slotte waren regio's bang voor financiële claims: wanneer zij in hun regio bepaalde activiteiten zouden verbieden, zouden de financiële claims uit die sectoren bij decentrale overheden binnenkomen. Het was niet duidelijk of de rijksoverheid ook de financiële schade zou compenseren die zou ontstaan door regionale maatregelen.[20]

De beperkte mogelijkheden die er waren om de coronamaatregelen te interpreteren, uitzonderingen te maken of zaken impliciet te gedogen waren echter niet geheel zinloos: ze creëerden bij de regio's wel een gevoel van eigenaarschap van de maatregelen en een gesprek op regionaal en lokaal niveau over de toepassing en invulling van de coronamaatregelen op regionaal niveau. Lokale bestuurders ervaren het wegvallen van een deel van deze

19 Zie bijvoorbeeld: Voorzitter Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2020, 23 november).
20 Van den Berg e.a. (2020).

mogelijkheden door de coronawet als een centralisatie van de besluitvorming over de coronamaatregelen, waardoor het lokale en regionale gesprek over de toepassing van deze maatregelen minder wordt gevoerd.

2.5 GRENSREGIO'S

Het belang van grensregio's

Ook de bestuurlijke verhoudingen tussen de Nederlandse overheden en de overheden in buurlanden België en Duitsland gingen door de coronacrisis een bijzondere en woelige periode in. In grensregio's is er sprake van geïntegreerde samenlevingen over de grenzen heen. In het dagelijks leven zijn landsgrenzen in de grensregio's ongeveer even betekenisvol als de provinciegrenzen binnen Nederland: zoals men er in de rest van het land niet van opkijkt dat iemand in Den Haag woont, in Amsterdam werkt en in Utrecht voor een familielid zorgt, is het voor veel mensen in grensregio's compleet normaal om over landsgrenzen heen te werken, een relatie te hebben of voor iemand te zorgen. Dat is ook logisch als je bedenkt dat de veiligheidsregio Zuid-Limburg maar voor 4,8 kilometer aan Nederland grenst en wel voor 220 kilometer aan Duitsland en België.

Grensregio's zijn ook geen randzaak, er zijn grote gebieden in Nederland die op een dergelijke manier verweven zijn met onze buurlanden. Twaalf van de 25 veiligheidsregio's in Nederland hebben gedurende de coronacrisis te maken gekregen met buurlanden waarin andere coronamaatregelen golden of zelfs met een dichte Belgische grens.

Verschillen in effecten en beleving van maatregelen

In de grensgemeenten hadden veel coronamaatregelen andere en bijkomende effecten. In hoofdstuk 2.4 beschreef de Raad al een waterbedeffect bij regionaal afwijken binnen Nederland. Dit waterbedeffect trad in grensgemeenten altijd op wanneer maatregelen in de buurlanden of een stuk beperkender of een stuk vrijer waren dan in Nederland. Ook de beleving van de coronamaatregelen was anders in grensgebieden. Als je in Nederland niet naar de winkels mag, maar je op een paar kilometer afstand gewoon kunt winkelen, of als er in Nederland een avondklok geldt maar een paar kilometer verderop niet, dan voelen de maatregelen anders aan.

Ook hadden coronamaatregelen die in buurlanden genomen werden grote effecten in de grensgebieden. De meest ingrijpende maatregel was het sluiten van de Belgische grens voor ongeveer twee maanden. Dit leverde grote problemen op. Allereerst leverde het problemen op voor de zorg: zorgmedewerkers konden hun werk aan de andere kant van de grens niet meer bereiken en patiënten die waren aangewezen op samenwerking tussen ziekenhuizen

aan de andere kant van de grens hadden er last van. Studenten konden niet meer naar hun opleiding, werknemers konden hun werk niet meer bereiken en verloren soms hun baan. Bedrijven konden werknemers van over de grens niet meer inzetten en verloren hun klandizie van over de grens, die in veel gevallen voor een aanzienlijk deel van hun omzet zorgden. Daarnaast waren er grote sociale gevolgen, bijvoorbeeld mensen die niet meer voor hun zieke ouders konden zorgen of hun geliefde niet meer konden zien. Daarnaast leverde de grenssluiting ook veiligheidsrisico's op. Zo zijn verschillende Zeeuwse chemische bedrijven voor het veilig functioneren of stopzetten van processen afhankelijk van medewerkers uit Vlaanderen.[21]

Op initiatief van de gouverneurs en commissarissen van de Koning werd al snel een grensvignet ingevoerd waarmee vitale processen die afhankelijk zijn van grensverkeer doorgang konden vinden. Na twee maanden ging de grens weer open. Op aandringen van de grensregio's hebben de federale minister van België en de Nederlandse minister van Justitie en Veiligheid toen plechtig beloofd dat in de toekomst geen grenssluiting meer zal plaatsvinden.

Steeds meer overleg en afstemming

De coronacrisis was een test voor de kwaliteit van de grensoverschrijdende samenwerking. Aan het begin van de coronacrisis bleven de effecten van nationaal beleid voor grensregio's sterk onderbelicht. Tussen nationale overheden was daarover geen afstemming. Dit was ook niet altijd makkelijk: de wijze waarop in Nederland de regionale crisisbeheersing is georganiseerd, wijkt af van de structuur in onze buurlanden. Ook de complexiteit van het onderwerp, waardoor veel verschillende expertises nodig waren, en wisselingen van personen bemoeilijken de samenwerking over grenzen heen.[22] Ook werd de coronapandemie voornamelijk op nationaal niveau bestreden. Daardoor waren regionale bestuurders niet in positie om actie te ondernemen op grensoverschrijdende afstemming en samenwerking, terwijl die afstemming op nationaal niveau ook niet plaatsvond.[23] Het rijk lichtte decentrale overheden niet goed in over de maatregelen die genomen waren op nationaal niveau en zij moesten die soms zelfs uit de pers vernemen, waardoor ze niet op de bijkomende effecten voor hun regio konden anticiperen.

Gedurende de crisis ging het steeds wat beter met de grensoverschrijdende samenwerking. Decentrale overheden binnen Nederland en tussen de verschillenden landen stemden regelmatig met elkaar af. Ook kreeg het rijk gedurende de crisis meer aandacht voor de ervaringen en aandachtspunten

21 Polman, H. (2022).
22 Instituut Fysieke Veiligheid (2021).
23 Unfried, M. & Mertens, P. (2022).

vanuit de regio's en hield het daar beter rekening mee. Ook kreeg communicatie richting inwoners en toeristen over het effect van maatregelen en speciale aanwijzingen voor het gedrag rond de grens steeds meer aandacht.

2.6 BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN IN EN MET CARIBISCH NEDERLAND

De bestuurlijke verhoudingen tot inwerkingtreding van de coronawet

Is er bestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden
Op 10 oktober 2010 (10-10-'10) veranderden de bestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden grondig. Sinds 10-10-'10 bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden als openbare lichamen onderdeel van Nederland. Samen worden deze openbare lichamen ook wel aangeduid als de BES-eilanden; gezamenlijk vormen zij Caribisch Nederland. Het gedeelte van Nederland in Europa wordt in deze context Europees Nederland genoemd.

De bestuurlijke en financiële situatie van de openbare lichamen is geregeld in de *Wet openbare lichamen BES* (WolBES) en de *Wet financiën openbare lichamen BES* (FinBES). De bestuurlijke organisatie is in formele zin zeer vergelijkbaar met die van de gemeenten in Europees Nederland. Er zijn een gezaghebber (burgemeester), gedeputeerden (wethouders), een eilandsraad (gemeenteraad) en een bestuurscollege (college van burgemeester en wethouders). De eilanden krijgen hun middelen voornamelijk via het BES-fonds (gemeentefonds) en bijzondere uitkeringen (specifieke uitkeringen).

De openbare lichamen hebben direct contact met de ministeries in Den Haag maar de rijksoverheid is ook vertegenwoordigd in het Caribisch gebied via de Rijksdienst Caribisch Nederland: de schakel tussen de ministeries die aanwezig zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Rijksdienst Caribisch Nederland biedt centrale ondersteuning voor alle werkzame ministeries op de drie eilanden.

Van maart tot december 2020, toen de coronawet in werking trad, stelden de gezaghebbers en de regeringscommissaris de coronamaatregelen in via noodverordeningen die de eilandsraad bij de eerstvolgende eilandraadsvergadering moest bekrachtigen.[24] De gezaghebbers en de regeringscommissaris stelden de noodverordeningen niet vast op grond van aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – zoals de veiligheidsregiovoorzitters in Europees Nederland – maar op grond van een bestaande bevoegdheid in de *Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*.[25] De gezaghebber van Bonaire en de regeringscommissaris van Sint Eustatius overlegden over de maatregelen met een Eilandelijk Beleidsteam (EBT) en de gezaghebber van Saba met een lokaal Outbreak Management Team (OMT). Ook overlegden zij gedurende de eerste maanden veel met de waarnemend rijksvertegenwoordiger.

Tussen de openbare lichamen was goed contact. Tijdens de opschaling naar het hoogste crisisniveau in Caribisch Nederland op grond van de *Veiligheidswet BES* (niveau 3), dus vanaf 15 maart 2020 tot de afschaling op 24 juli 2020, was er een regulier overleg tussen de gezaghebbers en de regeringscommissaris onder voorzitterschap van de waarnemend rijksvertegenwoordiger.[26] Regulier overleg was er ook tussen de openbare lichamen en de ministeries. Vanaf april 2020 was er een regulier overleg tussen ambtenaren – en bij tijd en wijle de staatssecretaris – van het ministerie van VWS, de waarnemend rijksvertegenwoordiger, de gezaghebbers en de regeringscommissaris.

Naast de lokaal geldende coronamaatregelen waartoe de openbare lichamen zelf besloten waren er in de periode van maart tot december 2020 ook enkele nationaal geldende coronamaatregelen waartoe op nationaal niveau besloten werd. In de afstemming hierover werd Caribisch Nederland in eerste instantie nogal eens vergeten, hoewel de problemen die hierdoor ontstonden in de regel in goed overleg en adequaat opgelost werden. Zo golden er gedurende 2020 vliegverboden voor verschillende landen en gebieden. In Caribisch Nederland is men voor een groot deel afhankelijk van bepaalde vluchten, omdat niet alle voorzieningen aanwezig zijn op elk eiland. Hiermee lijkt aanvankelijk onvoldoende rekening gehouden te zijn, hoewel later de nodige uitzonderingen werden gemaakt om deze gevolgen zo goed als mogelijk op te

24 De eilandsraad van Sint Eustatius hoefde de noodverordeningen van de regeringscommissaris niet te bekrachtigen. Tot en met oktober 2020 had Sint Eustatius geen eilandsraad vanwege een bestuurlijke ingreep van de regering wegens grove taakverwaarlozing in 2018. De regering stelde met deze ingreep een regeringscommissaris aan die zou voorzien in het bestuur van Sint Eustatius tot het moment waarop dat bestuur in staat zou worden geacht zijn taken zelf naar behoren te kunnen vervullen. In oktober 2020 waren er verkiezingen en werd een eilandsraad geïnstalleerd, die met de *Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius* ook enkele bevoegdheden terugkreeg.

25 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, artikel 179.

26 Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020).

vangen. Eenzelfde situatie gold voor de Kieswet. De Kieswet stelde maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus verplicht in heel Nederland, ook in Caribisch Nederland. Op Saba en Sint Eustatius maakte dit het stemmen lastiger maar bestond er geen noodzaak voor de maatregelen, omdat het coronavirus niet aanwezig was. Ook hier is later een mouw aan gepast.

Over een aantal zaken wat betreft de interbestuurlijke samenwerking gedurende de periode van maart tot december 2020 is men in Caribisch Nederland goed te spreken. Over de eerste vaccinatieronde, de compensatiepakketten voor de financiën van de openbare lichamen en de steunpakketten voor burgers en bedrijven is men over het algemeen zeer tevreden. De openbare lichamen ervaren het als zeer positief dat zij in dezelfde regelingen meeliepen en -lopen als de rest van Nederland, een bewuste keuze van het kabinet en van de Tweede Kamer.[27] Dit in tegenstelling tot de eilanden die ervoor hadden gekozen om landen te worden binnen het Koninkrijk der Nederlanden, namelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten, waar de onderhandelingen over de compensatie voor de openbare financiën moeizamer verliepen.[28] De openbare lichamen waarderen ook de flexibele opstelling van het ministerie van VWS rond de volgorde van het vaccineren: de gefaseerde aanpak van het vaccineren in Europees Nederland hoefde niet te worden toegepast in Caribisch Nederland; daar werd, gezien het geringe inwoneraantal, gelijk iedereen die wilde gevaccineerd.

De bestuurlijke verhoudingen sinds inwerkingtreding van de coronawet

Sinds de inwerkingtreding van de coronawet in december 2020 veranderden de bestuurlijke verhoudingen tussen Caribisch Nederland en de rijksoverheid wat betreft het vaststellen van coronamaatregelen. Deze stellen de ministers van VWS, JenV en BZK vast via wijzigingen in ministeriële regelingen die de Tweede Kamer achteraf – sinds februari 2022 vooraf – moet goedkeuren. De coronawet beperkte de bevoegdheden van de gezaghebbers en de regeringscommissaris tot het maken van uitzonderingen op de coronamaatregelen voor bijzondere individuele gevallen, zoals een trouwerij. In de coronawet bestaat de mogelijkheid dat de gezaghebbers of de regeringscommissaris de bevoegdheid krijgen om bepaalde maatregelen naar eigen inzicht binnen en buiten werking te stellen, maar tot op heden hebben de gezaghebbers en de regeringscommissaris dergelijke bevoegdheden nog niet gekregen.

27 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 16 oktober); Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 29 juni); Minister van Economische Zaken en Klimaat e.a. (2021, 21 januari).

28 In tegenstelling tot de openbare lichamen kregen de landen binnen het Koninkrijk van Nederland geen extra geld als een gift, maar als renteloze leningen. Deze hebben de staatsschuld van de landen behoorlijk doen oplopen.

Als gevolg van de coronawet werd de besluitvorming over de coronamaatregelen dus gecentraliseerd. Als het lokale bestuur of de eilandsraad van de openbare lichamen een aanpassing in de coronamaatregelen wil, moet dit gebeuren via een wijziging van de ministeriële regeling in Den Haag. De openbare lichamen ervaren dit als een zeer moeizaam proces. De pragmatische manier van werken van de openbare lichamen, die zij tot de inwerkingtreding van de coronawet met succes hanteerden in de bestrijding van de coronacrisis, botste op de bureaucratische processen van de ministeries. Vóór inwerkingtreding van de coronawet konden de gezaghebbers en de regeringscommissaris van de ene op de andere dag een noodverordening instellen om te reageren op een stijging in besmettingen; deze noodverordening moest de eilandsraad wel achteraf bekrachtigen. Sinds de inwerkingtreding van de coronawet kan er minder snel gereageerd worden. Nadat de eilandsbesturen aankloppen bij de ministeries van BZK, JenV en VWS moet men vaak eerst nog een beleidscyclus doorlopen voordat wijzigingen kunnen worden vastgesteld.

Deze botsing van werkelijkheden en verwachtingen is een van de redenen dat de openbare lichamen niet tevreden zijn over de mate waarin zij hun wensen voor het voetlicht kunnen brengen bij de ministeries. Wat de communicatie ook moeizaam maakt is het grote aantal werkgroepen bij de verschillende ministeries. Voor insiders van de Haagse bureaucratie zijn de processen te volgen maar voor de openbare lichamen, die letterlijk en figuurlijk op afstand staan van 'Den Haag', was en blijft het een proces waar zij lastig grip op krijgen.

Rechtstreeks contact tussen de gezaghebbers of de regeringscommissaris en bewindspersonen of hoge ambtenaren, onder andere in regulier geplande overleggen, zorgde in deze situaties soms voor snelle oplossingen. Dit contact loopt over het algemeen goed; bij de openbare lichamen leeft het gevoel dat zij via die route bepaalde zaken wel voor elkaar krijgen die via de bureaucratische route zeer moeizaam gaan.

Door deze moeizame aansluiting tussen Caribisch Nederland en de rijksoverheid komt er minder terecht van het maatwerk dan waarop de openbare lichamen hoopten bij de inwerkingtreding van de coronawet.[29] Dit terwijl maatwerk wettelijk wel mogelijk is, omdat voor elk individueel openbaar lichaam een aparte ministeriële regeling is ingesteld. Hier waren de openbare lichamen bij inwerkingtreding van de coronawet positief over. Het getuigt van een belangrijk besef dat 'Caribisch Nederland' niet een eenvormig gebied is maar bestaat uit drie eilanden met geheel andere omstandigheden.[30]

29 Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020).
30 Raad van State (2019).

Ten slotte was het de bedoeling van de coronawet om een wettelijke basis te bieden voor de coronamaatregelen, in plaats van deze in te voeren via noodverordeningen. Uiteraard is dit een belangrijk streven en het is ook gelukt: de noodverordeningen zijn vervangen door een wet en ministeriële regelingen. Tegelijkertijd bleek de wet niet in alle gevallen flexibel genoeg om recht te doen aan de epidemiologische omstandigheden in Caribisch Nederland. Een goed voorbeeld hiervan is de anderhalvemetermaatregel. Gedurende de tijd dat deze gold was die in de coronawet verankerd en kon dus niet in de ministeriële regelingen voor de openbare lichamen buiten werking gezet worden. Hier was wel aanleiding toe, want door de *containment* strategie van Saba en Sint Eustatius, waarmee ze het virus buiten de deur hielden, is daar lange tijd geen sprake geweest van infecties met Covid-19. Anderhalve meter afstand houden is dan niet nodig. Daarom werd op die eilanden tijdelijk het overtreden van de anderhalvemetermaatregel gedoogd, zonder wettelijke basis.

De Raad begrijpt dat, gelet op de eenheid van regelgeving, de gecentraliseerde besluitvorming door invoering van de coronawet ook voor de eilanden geldt. Maar het probleem, namelijk de gebrekkige wettelijke onderbouwing van de noodverordeningen, had ook opgelost kunnen worden zonder bevoegdheden van de openbare lichamen naar het rijk te verschuiven. Dan hadden de openbare lichamen niet in dezelfde mate hoeven aansluiten bij de bureaucratische processen van de rijksoverheid, wat interbestuurlijke spanningen had kunnen voorkomen.

Rol van de waarnemend rijksvertegenwoordiger

De waarnemend rijksvertegenwoordiger vervulde met name in de beginfase van de coronacrisis een coördinerende rol. Van maart tot en met juli 2020, toen was opgeschaald naar het hoogste crisisniveau in de , zat hij het overleg voor tussen de gezaghebbers en de regeringscommissaris. Ook onderhield hij intensief contact met de openbare lichamen door aan te schuiven bij het EBT van Bonaire en op digitale wijze intensief contact te hebben met Saba en Sint Eustatius.

Ook na de afschaling van het crisisniveau faciliteerde de waarnemend rijksvertegenwoordiger de samenwerking tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid en de openbare lichamen onderling. Vanaf maart 2020 tot en met heden voorziet hij de openbare lichamen en de ministeries ook van informatie over de actuele epidemiologische situatie in Caribisch Nederland.

De verhoudingen binnen de bestuurscolleges

De gezaghebbers en de regeringscommissaris voeren tijdens een crisis, zo ook tijdens deze, het opperbevel over de crisisbestrijding. Gedurende de coronacrisis kwam er ook in Caribisch Nederland steeds meer aandacht voor onder andere de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis. Gedeputeer-

den waren steeds beter in staat om maatregelen te treffen die de maatschappelijke gevolgen van de coronacrisis moesten verlichten.[31]

2.7 SLOT

In dit hoofdstuk is de Raad ingegaan op een aantal verschillende manieren waarop de coronacrisis een bijzondere tijd heeft ingeluid voor de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Tijdens de coronacrisis ontstonden nieuwe bestuurlijke verhoudingen. In de eerste maanden van de coronacrisis traden rijksoverheid en gemeenten op als één overheid. Er werd met name in 2020 volop geëxperimenteerd met centraal aansturen en decentraal afwijken. De veiligheidsregio was tot december 2020 het vehikel voor de coronamaatregelen, maar de Wvr is niet toegerust op een langdurige crisis. Met de coronawet werd gepoogd de normale bestuurlijke verhoudingen te herstellen. Hoewel de wet in theorie ruimte laat voor lokaal maatwerk, ervaren lokale bestuurders juist minder mogelijkheden daartoe. De langdurig grote bevoegdheden van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad zorgden voor een voortdurende nadruk op veiligheid en crisisbestrijding, ook toen er behoefte kwam aan een bredere blik. Ook kon de coronawet niet voorkomen dat de informele rol van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad voortduurde.

De bestuurlijke verhoudingen met onze buurlanden gingen ook bijzondere tijden in. Afstemming van maatregelen ging, zeker in de eerste maanden van de coronacrisis, moeizaam: nationale maatregelen van het ene land overvielen soms de buurlanden. De grenssluiting van België maakte een grens die voorheen voor veel mensen in het dagelijks niet bestond rol speelde opeens weer relevant, met grote gevolgen voor families, relaties, werk en veiligheid. De nationale overheden hadden onvoldoende in het oog hoe groot de verschillen in maatregelen zouden worden tussen buurlanden en welk effect dit zou hebben op de grensregio's.

Wat betreft Caribisch Nederland merkt de Raad op dat de coronawet bepalend is geweest voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid. Voor het begin van de coronacrisis waren er al de nodige interbestuurlijke spanningen aanwezig. Van maart tot december 2020 bleven de bestuurlijke verhoudingen in algemene zin zoals ze waren, al werd Caribisch Nederland in eerste instantie nogal eens vergeten. Eventuele problemen die daardoor ontstonden werden vervolgens wel meestal in goed overleg snel en adequaat opgelost. Ook intensiveerden de contacten tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid enorm, omdat zij veel moesten overleggen over coronamaatregelen en maatregelen om de gevolgen van de pandemie op

31 Vanwege de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius is daar geen bestuurscollege. Het dagelijks bestuur ligt in handen van de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris.

te vangen. Deze intensivering heeft de betrokkenheid bij en kennis van elkaars wereld vergroot. Sinds de inwerkingtreding van de coronawet zijn de openbare lichamen en de ministeries nog meer op elkaar betrokken geraakt, omdat de openbare lichamen voor wijzigingen in de coronamaatregelen afhankelijk werden van het rijk. Botsingen tussen de pragmatische manier van werken van de openbare lichamen en de bureaucratische beleidscycli van de ministeries leidden tot interbestuurlijke spanningen.

3 Lokale democratie op afstand

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaat de Raad in op de gevolgen van de coronacrisis voor de lokale democratie van de gemeenten en openbare lichamen. Tijdens de coronacrisis kwamen gemeenteraden op afstand te staan. Dit kwam enerzijds doordat zij zelf ruim baan maakten voor de burgemeester en veiligheidsregio bij de aanpak van de coronacrisis; anderzijds kwam het door de grote rol van de veiligheidsregio, die de Raad in het voorgaande hoofdstuk beschreven heeft. Ook moest de lokale democratie letterlijk op afstand plaatsvinden: beraadslaging en besluitvorming vond gedurende vele maanden op digitale wijze plaats. De Raad kijkt in paragraaf 3.3 terug op de ervaringen van gemeenteraden hiermee en kijkt vooruit naar een permanente regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming (permanente regeling digitaal vergaderen). Ten slotte analyseert de Raad de gevolgen van de coronacrisis voor inspraak en participatie van burgers, bedrijven en organisaties.

Aan het einde van het hoofdstuk gaat de Raad in op de gevolgen van de coronacrisis voor de lokale democratie van Caribisch Nederland. De Raad gaat in op hoe de betrokkenheid van de eilandsraden bij de coronamaatregelen was geregeld vóór inwerkingtreding van de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* (de coronawet) en hoe deze wet de eilandsraden op afstand heeft gezet. De Raad beschouwt ook de invloed van de coronacrisis op de inspraak en participatie van burgers, bedrijven en organisaties in Caribisch Nederland.

3.2 GEMEENTERADEN OP AFSTAND

Het crisisbesef van gemeenteraden

Tijdens de coronacrisis, zeker de eerste maanden, kwamen gemeenteraden op afstand te staan van de besluitvorming over de toepassing van en handhaving op de coronamaatregelen. Ook waren ze minder dan gewoonlijk betrokken bij maatregelen die de gevolgen van de coronapandemie en -maatregelen moesten opvangen, zoals het vergroten van de terrasruimte van horecagelegenheden. Uit een vergelijkend onderzoek in opdracht van de rekenkamers van Arnhem, Breda, Oss en Tilburg naar onder andere de inspraak van de gemeenteraad op de coronasteunmaatregelen in die gemeenten blijkt dat het erg per gemeente verschilde op welke afstand de gemeenteraad stond en voor hoe lang.[32] Beetje bij beetje raakten ze weer meer betrokken, maar

32 Economisch Bureau Amsterdam (2021).

het tijdstip waarop varieerde van begin april tot begin juni 2020. Vanaf het begin van de coronacrisis stonden sommige gemeenteraden dus soms drie maanden op afstand.

De informatievoorziening richting gemeenteraden vanuit veiligheidsregio's en colleges van burgemeester en wethouders kwam beetje bij beetje goed op gang, zo blijkt uit de gesprekken die de Raad voerde. Hoewel ze goed geïnformeerd werden, worstelden gemeenteraden ermee hoe zij invloed konden en moesten uitoefenen op de besluitvorming rondom de coronamaatregelen en de steunpakketten. Sommige gemeenteraden, zoals die in Breda, agendeerden de rolverdeling tussen college en gemeenteraad expliciet. Verder zochten gemeenteraden tussenvormen van bijsturen, waar het college wel het vertrouwen kreeg om maatregelen te nemen, maar de gemeenteraad ook de mogelijkheid had om bij te sturen. Zo beperkte de gemeenteraad van Tilburg het mandaat van het college in december 2020 tot 75 duizend euro per maatregel en tot 500 duizend euro voor 2021 in totaal.[33] In de gemeente Noordwijk stelde de gemeenteraad hardheidsclausules in: de gemeenteraad gaf kaders mee, maar met de clausule dat het college onder voorwaarden van die kaders mocht afwijken.[34] Zo vonden gemeenteraden hun eigen manier om kaders te stellen en te controleren, zonder in hun ogen het bestuurlijke vermogen van het college te veel te beperken.

In de eerste maanden van de coronacrisis maakten gemeenteraden ruim baan voor de colleges, met name de burgemeester, en de veiligheidsregio's. Met name de coalitiepartijen gaven 'hun' college veel vrijheid om coronamaatregelen te treffen. Ook nu nog vinden gemeenteraadsleden dat ze te weinig invloed hebben op veiligheidsbeleid. Een van de oorzaken is dat de meeste gemeenteraadsleden denken dat de regie van het veiligheidsbeleid bij de veiligheidsregio ligt, terwijl dit – toen dit aan hen gevraagd werd bij een onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid – al ruim een half jaar niet meer het geval was.[35] Uit de gesprekken die de Raad gevoerd heeft komt een breed gedeeld gevoel naar voren dat zeker in de eerste maanden van de coronacrisis het opzijzetten van de gebruikelijke democratische regels en omgangsvormen te billijken was. Hoe langer de coronacrisis voortduurde en effectief optreden de prioriteit kreeg boven democratische inspraak, hoe meer men zich ging afvragen of dat nog steeds noodzakelijk was of dat dit vooral voortkwam uit een overdreven urgentie- en crisisbesef.

33 Idem.
34 Gesprek met Roberto ter Hark, d.d. 21 juli 2021.
35 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2021).

Invloed gemeenteraden op regionaal bestuur

De gemeenteraad kwam verder op afstand te staan door de grote rol van de veiligheidsregio's in de crisisaanpak (zie paragraaf 1.2). Gemeenteraden van de gemeente wiens burgemeester voorzitter was van de veiligheidsregio hadden beter zicht op het functioneren van de veiligheidsregio dan gemeenteraden van gemeenten wiens burgemeester alleen onderdeel was van het Regionale Beleidsteam (RBT) of zelfs dat niet.

Tot december 2020 hadden de voorzitters van de veiligheidsregio's de bevoegdheid om de bindende aanwijzingen van de minister van VWS te interpreteren en toe te passen op de situatie in de regio en handhaving in te zetten zoals zij dit gewenst achtten. Ingevolge de *Wet veiligheidsregio's* (Wvr) hoefden zij pas na afloop van de crisis verantwoording over de genomen maatregelen af te leggen. Voor kortdurende crises vindt de Raad, en iedereen die hij gesproken heeft, dit een logische bepaling, maar gedurende 2020 ontstond er ongemak bij deze gang van zaken. Wanneer zou deze crisis immers afgelopen zijn?

Uiteraard betekent dit niet dat veiligheidsregio's gemeenteraden niet informeerden. Dat gebeurde in alle veiligheidsregio's wel; in welke mate verschilde per veiligheidsregio. Sommige voorzitters van veiligheidsregio's legden ook tussendoor verantwoording af over de getroffen maatregelen en spraken daarover met de gemeenteraden van de gemeenten binnen hun veiligheidsregio. Een bepalende factor hierbij was de bestuursstijl van de voorzitter van de veiligheidsregio. Dit maakte dat de mate van informatievoorziening en verantwoording afhankelijk was van de goede wil van de voorzitter van de veiligheidsregio. De Raad merkt op dat een van de redenen voor het zijn van een democratische rechtsstaat juist is dat men *niet* afhankelijk is van de goede wil en bestuursstijl van bestuurders maar hen ter verantwoording kan roepen en eventueel naar huis kan sturen.[36]

Na invoering van de coronawet

De verantwoording van de voorzitters van de veiligheidsregio's richting de gemeenteraden van 'hun' gemeenten werd uiteindelijk geregeld met de invoering van de coronawet in december 2020. Deze stelde dat voorzitters van veiligheidsregio's in december 2020 verantwoording moesten afleggen over de acht maanden daarvoor aan de gemeenteraden in hun veiligheidsregio. Vanaf de inwerkingtreding van de wet gingen vrijwel alle bevoegdheden van de voorzitters van de veiligheidsregio's over naar de burgemeesters, behalve het vaststellen van de coronamaatregelen zelf: deze bevoegdheid kwam in handen van de ministers van VWS, JenV en BZK. Burgemeesters legden vanaf december 2020 zoals gebruikelijk volgens de Gemeentewet verantwoor-

36 Zie ook: Raad van State (2021).

ding af aan de gemeenteraad over het gebruik van hun bevoegdheden. De gemeenteraad besluit over de manier waarop deze verantwoording plaatsvindt. De wijze van verantwoorden en daarmee de lokale democratische controle is met de invoering van de coronawet ontegenzeggelijk vooruitgegaan. Gedurende de eerste acht maanden van de coronacrisis was lokale democratische controle namelijk niet af te dwingen door gemeenteraden vanwege de bepaling in de Wvr dat gemeenteraden slechts 'na afloop van een ramp of crisis' voorzitters van hun veiligheidsregio ter verantwoording kunnen roepen.[37] Door de coronawet is dit verbeterd, tenminste voor wat betreft maatregelen ter bestrijding van corona; de bepalingen uit deze wet gelden niet voor andere crises.

Wel zijn de mogelijkheden om decentraal af te wijken sinds de coronawet zeer beperkt geweest (zie hoofdstuk 2.4). Hoewel gemeenteraden op democratische wijze kaders kunnen stellen voor hoe lokale bestuurders invulling geven aan hun bevoegdheden en hen daarop kunnen controleren, zijn deze bevoegdheden slechts zeer beperkt. Daardoor heeft de coronawet de decentrale democratische controle op de coronamaatregelen en de uitvoering daarvan niet enorm versterkt.

3.3 DIGITAAL VERGADEREN

Digitaal vergaderen mogelijk gemaakt

In de eerste maand van de coronacrisis waren beraadslaging en besluitvorming op lokaal niveau nauwelijks mogelijk. De eerste twee weken, van 9 tot 23 maart 2020, vroeg het ministerie van BZK aan decentrale overheden om terughoudend te zijn in het beleggen van vergaderingen. Van 23 maart tot 9 april 2020 konden lokale volksvertegenwoordigingen zelfs helemaal niet meer samenkomen door de coronamaatregelen. Besluiten waarvoor toestemming van de gemeenteraad nodig is, konden in deze eerste maand dus nauwelijks genomen worden.

Omdat het uiteraard van het hoogste belang was om dit wel weer mogelijk te maken, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijsrelaties (BZK) in sneltreinvaart de *Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (Tijdelijke wet digitaal vergaderen)* opgesteld. Deze trad in werking op 9 april 2020 en is sindsdien telkens weer met twee maanden verlengd. Afhankelijk van de zwaarte van de coronamaatregelen hebben volksvertegenwoordigingen digitaal of fysiek vergaderd tijdens de coronacrisis. Binnen gemeenteraden ontstond soms debat over of zij digitaal of fysiek moesten vergaderen. Hybride vergaderen, waarbij sommige leden van de gemeente-

37 Wet veiligheidsregio's, artikel 40 lid 1.

raad fysiek deelnemen aan een raadsvergadering en anderen digitaal vanuit een andere locatie, mag volgens de *Tijdelijke wet digitaal vergaderen* niet. Met hybride vergaderen zou een gelijk speelveld tussen de leden van de gemeenteraad namelijk niet gegarandeerd kunnen worden.

Ervaringen met digitaal vergaderen

Uit de vele gesprekken die de Raad heeft gevoerd, komt een beeld naar voren dat aansluit bij het beeld van de *Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*.[38] Het primaire doel van de wet is zeker behaald: het mogelijk maken dat de volksvertegenwoordigingen van gemeenten, provincies en waterschappen weer rechtsgeldige besluiten konden nemen. Dat gebeurde over het algemeen ook op veilige wijze, een paar incidenten daargelaten.

Er was ook een aantal voordelen van het digitale vergaderen. Zo kunnen gemeenteraadsleden ook aanwezig zijn bij een digitale vergadering als zij ziek zijn, met verlof zijn of vanwege andere omstandigheden niet bij machte zijn de raadsvergadering fysiek bij te wonen. Ook is een voordeel dat externen gemakkelijker kunnen aanschuiven zonder af te reizen naar de betreffende gemeente.

Negatieve effecten zijn er vooral op het politiek-bestuurlijke vlak. De kwaliteit van het democratische debat en de gedachtenuitwisseling is merkbaar minder wanneer men digitaal in plaats van fysiek met elkaar spreekt. Wat met name ontbreekt bij digitale vergaderingen is de interactie tussen gemeenteraadsleden. Digitale vergaderingen voelen meer alsof ze volgens een bepaald script lopen: iedereen steekt zijn eigen voorbereide verhaal af van achter zijn of haar laptop, en uiteindelijk stemt iedereen wat hij of zij van plan was. Digitale vergaderingen worden ervaren als 'oppervlakkiger'.[39]

Digitaal vergaderen beperkt ook de mate waarin oppositiepartijen in de gemeenteraad hun belangrijke kritische rol kunnen vervullen binnen het dualistische stelsel. De Evaluatiecommissie geeft als voorbeeld dat interrumperen met een digitaal opgestoken handje een compleet ander effect heeft dan duidelijk zichtbaar opstaan en hoofdschuddend naar de interruptiemicrofoon lopen. In gevoerde gesprekken kwam de Raad nog andere voorbeelden tegen: zo is het bij digitaal vergaderen niet mogelijk voor een lid van de oppositie om een lid van een coalitiepartij tijdens de koffiepauze aan te spreken op zijn principes en dat hij toch niet voor dit beleid van de coalitie kan zijn, en komt het ter verantwoording roepen van een wethouder vaak minder over terwijl

38 Peters e.a. (2020); Peters e.a. (2021).
39 Dit beeld wordt ook bevestigd in Hofstra e.a. (2020).

die veilig achter zijn laptopscherm zit dan wanneer die tegenover het kritische raadslid in de raadszaal zit.

Deze effecten gaven voor de vele betrokkenen die de Raad gesproken heeft de doorslag voor een voorkeur voor fysiek vergaderen, met name als het gaat om vergaderingen waarin oordeelsvorming en debat centraal staan. Bij bijeenkomsten met een informatief karakter geven de flexibiliteit en het gemak van het digitale vergaderen vaak de doorslag en is er een voorkeur voor digitaal vergaderen.

Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de invloed van het digitale vergaderen op het plezier dat gemeenteraadsleden uit hun raadslidmaatschap halen. 82 procent van de gemeenteraadsleden vindt het raadslidmaatschap minder leuk geworden door het digitale vergaderen. Dit heeft voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 geen effect op de bereidheid van gemeenteraadsleden om zich herkiesbaar te stellen.[40]

Een permanente regeling digitaal vergaderen

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt momenteel aan een permanente regeling digitaal vergaderen. De bedoeling is dat deze regeling ingaat wanneer de coronacrisis voorbij is; tot die tijd zal de tijdelijke wet in werking blijven. De permanente regeling moet decentrale volksvertegenwoordigingen de mogelijkheid geven om naast fysiek ook digitaal te vergaderen, om welke reden dan ook. Wanneer volksvertegenwoordigingen overgaan op digitaal vergaderen staat hen vrij, vindt de minister van BZK. Uit de rapporten van de evaluatiecommissie trekt de minister de conclusie dat digitaal vergaderen geen afbreuk doet aan de kwaliteit van de vergadering, al erkent ze wel dat fysiek vergaderen 'een specifieke meerwaarde' kan hebben.[41] De Raad leest het rapport van de evaluatiecommissie anders: door het digitale vergaderen treden politiek-bestuurlijke effecten op, zo rapporteert de commissie. Deze politiek-bestuurlijke effecten, bevestigd in de gesprekken die de Raad heeft gevoerd, kan de Raad niet anders zien dan als nadelig voor de kwaliteit van het gesprek en debat binnen de gemeenteraad.

Met betrekking tot hybride vergaderen stelt de minister een gelijk speelveld voor alle volksvertegenwoordigers centraal. Ze stelt dat hybride vergaderen daarvoor een risico met zich meebrengt, maar het niet noodzakelijkerwijs een gelijk speelveld onmogelijk maakt. Vanwege dit risico zal hybride vergaderen niet opgenomen worden in de permanente regeling, maar wil de minister wel mogelijkheden creëren om lokaal te experimenteren met hybride vergaderen, binnen heldere kaders.[42]

40 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2022, 16 januari).
41 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 27 september).
42 Idem.

3.4 INSPRAAK EN PARTICIPATIE

Georganiseerde participatiebijeenkomsten

In de eerste maanden van de coronacrisis betekenden de coronacrisis en de contactbeperkende maatregelen een behoorlijke uitdaging voor het organiseren van inspraak van burgers en participatietrajecten. Vele participatietrajecten hebben aan het begin van de coronacrisis een tijdje stilgelegen. Al snel benutte men echter de digitale mogelijkheden die er waren. De coronacrisis heeft er ervoor gezorgd dat er op het gebied van digitale participatie en inspraak van burgers een sprong is gemaakt. Er is al een beweging richting meer participatie en digitale participatie is één manier om daar invulling aan te geven. Tijdens de coronacrisis was de inzet van die manier vaak zelfs noodzakelijk om te voldoen aan wettelijke participatie-eisen.

De Raad heeft de indruk dat het digitaliseren van participatie en inspraak ervoor heeft gezorgd dat een andere en meer diverse groep dan de *usual suspects* betrokken raakten. Jonge ouders met kinderen bijvoorbeeld hebben geen tijd om op woensdagavond naar een gemeentehuis te komen, maar kunnen wel een halfuurtje inloggen en vanaf hun laptop hun mening geven over het voorstel voor de nieuwe afvalregeling bij hen in de buurt. Met name dertigers en veertigers namen vaker deel aan online participatiebijeenkomsten.[43] Gemeenten zien een hoger aantal inwoners participeren en een meer diverse groep. Ook de energieregio's rapporteren een toegenomen aantal burgers dat betrokken is bij hun inspraakavonden. Jongeren bleken niet meer aan digitale participatiebijeenkomsten deel te nemen dan aan fysieke.[44]

Tegelijkertijd leven er zorgen over de toegankelijkheid van digitale participatie voor minder digitaal vaardigen. Dit is een substantiële groep waarin ouderen en praktisch opgeleiden oververtegenwoordigd zijn.[45] In de praktijk lijken ouderen die deelnemen aan participatiebijeenkomsten digitaal vaardig genoeg te zijn om zonder problemen deel te nemen aan digitale participatiebijeenkomsten, als er voldoende aandacht wordt besteed aan de digitale toegankelijkheid en ondersteuning bij technische problemen. Ook bij digitale participatiebijeenkomsten waren ouderen en gepensioneerden oververtegenwoordigd.[46]

43 Hofstra e.a. (2021).
44 Idem.
45 Volgens onderzoek van Eurostat (2022) heeft zestien procent van de Nederlanders lage digitale vaardigheden en heeft 30 procent slechts digitale vaardigheden op basisniveau. Hoe digitaal vaardig mensen verschilt sterk per opleidingsniveau en leeftijd: jongeren en hoogopgeleiden zijn veel vaker digitaal vaardig.
46 Hofstra e.a. (2021).

Het digitaliseren van participatiebijeenkomsten kan de inclusiviteit van burgerparticipatie ook bevorderen doordat de chatfunctie bij digitale bijeenkomsten mensen laat deelnemen aan het digitale gesprek die gewoonlijk langer moeten nadenken of moeilijker spreken. Sommigen ervoeren daardoor een meer gelijke deelname van de aanwezigen bij een digitale bijeenkomst ten opzichte van een fysieke bijeenkomst, waarbij enkele personen soms de overhand kunnen nemen en langdurig aan het woord zijn.[47]

Net zoals bij digitale vergaderingen van gemeenteraden is er bij digitale participatiebijeenkomsten, ten opzichte van fysieke bijeenkomsten, minder mogelijkheid tot interactie. Dit maakt digitale participatie met name geschikt voor informerende doeleinden. Het stellen van vragen is vaak wel goed mogelijk bij digitale bijeenkomsten, maar interactie tussen inwoners onderling, zoals bij een creatieve sessie of brainstormsessie, is lastig te organiseren.[48]

Informele inspraak en participatie

De informele en indirecte manieren van inspraak hebben door de coronacrisis ook onder druk gestaan. Dit gold met name in de perioden waarin strenge coronamaatregelen golden. Door deze maatregelen konden bestuurders en gemeenteraadsleden lastiger contact leggen met burgers, bedrijven en organisaties binnen hun gemeente. Zeker aan het begin zocht men erg naar nieuwe manieren om contact te leggen.

Deze manieren werden al snel gevonden (zie ook paragraaf 4.4. over lokaal leiderschap). De coronacrisis leidde tot een intensivering van het contact tussen bestuurders enerzijds en bedrijven en maatschappelijke instellingen anderzijds.[49] Het is immers gemakkelijker even te bellen of een videovergadering van een halfuur in te plannen dan fysiek langs te komen. Tegelijkertijd heeft men wel ervaren dat digitale contacten minder diepgang hebben en minder interactief zijn dan fysiek contact.[50]

De contacten tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders enerzijds en individuele inwoners anderzijds hadden echter blijvend te lijden onder de contactbeperkende maatregelen. Bestuurders ervoeren dat het lastiger was om met individuele inwoners op digitale wijze contact te houden dan met bedrijven en maatschappelijke instellingen.[51]

47 Idem.
48 Idem.
49 Roest e.a. (2020).
50 Hofstra e.a. (2020).
51 Roest e.a. (2020).

3.5 LOKALE DEMOCRATIE IN CARIBISCH NEDERLAND

De eilandsraad gedurende de coronacrisis

Vanaf maart tot december 2020 moest de eilandsraad de noodverordeningen van de gezaghebbers en de regeringscommissaris goedkeuren bij de eerstvolgende eilandsraadvergadering.[52] Daardoor was de eilandsraad nauw betrokken bij het invoeren van de coronamaatregelen op de openbare lichamen. De Raad heeft niet kunnen achterhalen of de eilandsraden in deze periode ruim baan maakten voor de gezaghebbers en de regeringscommissaris – zoals in Europees Nederland de gemeenteraden aanvankelijk ruim baan maakten voor de burgemeesters en veiligheidsregio – of in dezelfde mate kritisch waren als voor de coronacrisis.

Met invoering van de coronawet kwam de democratische legitimatie van de coronamaatregelen op nationaal niveau te liggen, bij de Tweede Kamer.[53] Alle lokale inbreng ten aanzien van de coronamaatregelen moet vanaf invoering van de coronawet indirect verlopen: de gezaghebbers en de regeringscommissaris moeten de inbreng van de eilandsraad en inwoners, bedrijven en organisaties inbrengen in overleggen met 'Den Haag'. Op dit niveau krijgen deze stemmen uiteraard minder aandacht dan op lokaal niveau, omdat er op nationaal niveau nog veel meer kwesties spelen rondom de coronamaatregelen. Dit heeft een negatief effect gehad op de lokale democratische kaderstelling voor en controle op de coronamaatregelen die de openbare lichamen aangaan.

Daar is tegen in te brengen dat de maatregelen die gelden voor gemeenten ook op nationaal niveau worden genomen. Maar de coronasituatie op de afzonderlijke eilanden verschilt zodanig van die in de gezamenlijke gemeenten van Europees Nederland dat naar de mening van de Raad recht gedaan moet worden aan democratische principes van zeggenschap en controle op het niveau van de openbare lichamen. Anders gezegd: het feit dat de lokale omstandigheden zo bepalend zijn voor het verloop van de coronapandemie in Caribisch Nederland rechtvaardigt dat de lokale democratie meer zeggenschap heeft over lokale coronamaatregelen.

Reflectie op participatie en inspraak in Caribisch Nederland

Hoewel de Raad geen onderzoek heeft gedaan naar de mate van participatie en inspraak van inwoners, bedrijven en organisaties in Caribisch Nederland voorafgaand aan de coronacrisis, heeft hij de indruk gekregen dat de afgelopen twee jaar mede door de coronacrisis er veel werk is gemaakt van inspraak en participatie, meer dan in de jaren ervoor. De coronamaatregelen hadden

52 De eilandsraad van Sint Eustatius hoefde de noodverordeningen van de regeringscommissaris niet te bekrachtigen; zie voetnoot 23.

53 Zie voor een verdere toelichting op de coronawet paragraaf 2.6.

een grote impact op iedereen, wat voor deze kleine gemeenschappen betekende dat het belangrijk was dat iedereen op de hoogte en betrokken was. De effectiviteit van de coronamaatregelen is sterk afhankelijk van het draagvlak onder de bevolking, het succes van de maatregelen hangt immers af van hoe mensen zich gedragen.

De Raad heeft de indruk dat de besturen van de openbare lichamen meer dan eerder hun oor te luisteren hebben gelegd bij de bevolking en het maatschappelijk middenveld en dat burgers, bedrijven en organisaties ook meer hun stem hebben laten horen. Soms op incidentele wijze, bijvoorbeeld via volksvertegenwoordigers of leden van het lokale Outbreak Management Team van Saba of de Eilandelijke Beleidsteams (EBT's) van Bonaire en Sint Eustatius; soms op gestructureerde wijze, bijvoorbeeld via de Centrale Dialoog, een lokaal overlegorgaan op Bonaire en Sint Eustatius van werkgevers, vakbonden, lokale overheid en Kamer van Koophandel onder het q.q. voorzitterschap van de gezaghebber respectievelijk de regeringscommissaris.

Lokale en sociale media spelen in Caribisch Nederland een belangrijke rol in de communicatie. Veel informatie vanuit de openbare lichamen komt bij burgers terecht via WhatsApp en Facebook. Bij de persconferenties op Bonaire stellen burgers vragen via Facebook en YouTube. Lokale media stellen bij de persconferenties vragen namens burgers waarna de gezaghebbers of de regeringscommissaris deze direct beantwoorden. De regeringscommissaris van Sint Eustatius berichtte burgers aan het begin van de coronacrisis elke avond via de radio over het verloop van de coronacrisis en de coronamaatregelen.

3.6 SLOT

Door de coronacrisis kwamen gemeenteraden op afstand te staan, zowel doordat zij zelf ruim baan maakten voor het lokale bestuur vanwege een sterk ervaren crisisbesef als door de formele structuur van de veiligheidsregio. Mettertijd zijn gemeenteraden hun rol in het politieke proces weer gaan opeisen en is door de coronawet de verantwoording over de coronamaatregelen richting gemeenteraden geregeld. Door de beperkte bevoegdheden op lokaal niveau wat betreft de coronamaatregelen is er op lokaal niveau wel weinig debat over de toepassing van de coronamaatregelen en de handhaving erop.

Ook beraadslagen en besluiten moesten gemeenteraden op afstand doen. Het digitale vergaderen maakte het snel na het begin van de coronacrisis weer mogelijk om op lokaal niveau rechtsgeldige besluiten te nemen. De Raad ziet echter ook duidelijk de negatieve effecten ervan op de kwaliteit van het democratische gesprek en debat. Het digitaal organiseren van inspraak en participatie biedt kansen om een andere en meer diverse groep mensen te betrekken bij lokale kwesties. Digitale inspraak en participatie lijkt zich vooral te lenen voor het informeren van mensen; het is lastig om op digitale wijze het gesprek

tussen inwoners op gang te brengen. Hoewel lokale bestuurders goed contact konden onderhouden met bedrijven en maatschappelijke instellingen, was de diepgang van dit contact minder. Het informele contact met individuele inwoners was lastiger op digitale wijze te organiseren.

Wat betreft Caribisch Nederland was de betrokkenheid van de eilandsraad bij de coronamaatregelen van maart tot december 2020 goed geborgd, ogenschijnlijk zonder dat dit het vermogen van het lokale bestuur om effectieve maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie te nemen in de weg heeft gezeten. Na de centralisatie van de besluitvorming over coronamaatregelen door de coronawet gaat niet de eilandsraad maar de Tweede Kamer over de coronamaatregelen die gelden in Caribisch Nederland. Hierdoor is de lokale democratische betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties sterk teruggebracht. De openbare lichamen hebben mede door de coronacrisis veel werk gemaakt van de inspraak en participatie van burgers, bedrijven en organisaties.

4 Bestuurlijk vermogen voor nieuwe en verborgen problematiek

4.1 INLEIDING

In dit laatste beschouwende hoofdstuk gaat de Raad in op de invloed van de coronacrisis op het bestuurlijke vermogen van gemeenten en openbare lichamen: de mate waarin zij in staat zijn om effectief te besturen en hun taken goed uit te voeren. Hiervoor moeten zij beschikken over voldoende mensen en de juiste instrumenten en middelen, waaronder voldoende geld. In dit hoofdstuk licht de Raad eerst toe welke impact de coronacrisis heeft gehad op de mensen (de ambtelijke organisatie van gemeenten) en op de middelen (de financiën van gemeenten en de financiële verhouding tussen de rijksoverheid en gemeenten). Vervolgens kijkt de Raad vooruit naar wat er in de nabije toekomst nog gevraagd zal worden van gemeenten. Welke zaken zijn blijven liggen tijdens de coronacrisis en zijn er nieuwe problemen ontstaan die om actie vragen van gemeenten? Lokaal leiderschap ten slotte is tijdens de coronacrisis erg belangrijk geweest en zal ook belangrijk blijven. Is en wordt er door de coronacrisis iets anders van lokale bestuurders gevraagd dan voorheen?

Ook kijkt de Raad naar de invloed van de coronacrisis op het bestuurlijke vermogen van de openbare lichamen. Eerst beschrijft hij de situatie wat betreft mensen en middelen waarin de openbare lichamen aan de coronacrisis begonnen; vervolgens beschrijft hij de invloed van de coronacrisis hierop. Vervolgens analyseert de Raad voor welke uitdagingen de openbare lichamen staan door de coronacrisis.

4.2 MENSEN EN MIDDELEN TIJDENS DE CORONACRISIS

De ambtelijke organisatie

De coronacrisis heeft veel gevraagd van de ambtelijke organisatie van gemeenten, op veel verschillende gebieden. Zonder een uitputtende lijst te geven wil de Raad hier vier gebieden benoemen waar zeker extra inzet van gemeenten nodig was. Allereerst was er extra inzet nodig op de handhaving. De buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van gemeenten kregen het extra druk met het handhaven van de coronamaatregelen. Daarnaast moesten gemeenten aan de bak om regelingen als de *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers* (Tozo) en de *Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten* (TONK) uit te voeren. Ook het financieel management vroeg tijdens de coronacrisis wat extra's van gemeenten. Ze wilden commerciële huurders van gemeentelijk vastgoed, voornamelijk horecabedrijven, uitstel geven van de huur en van ozb. Hier was in een aantal gevallen maatwerk

voor nodig. Ten slotte waren griffiers veel van hun tijd kwijt aan het organiseren van gemeenteraadsvergaderingen die of digitaal plaatsvonden, of fysiek op een andere locatie, of wel in het gemeentehuis maar dan met vele maatregelen en alternatieve protocollen. Ook werd voor het digitale vergaderen een beroep gedaan op de ondersteuning van ambtenaren die normaal gesproken de ambtelijke organisatie van de gemeenten ondersteunden op ICT-gebied.

Ziekte door corona, hoewel soms met ernstige gevolgen voor de getroffen personen, had geen grote impact op de mate waarin gemeenten hun taken konden uitvoeren. Althans, dat is de indruk die de Raad in zijn gesprekken heeft opgedaan. In 2020 nam het ziekteverzuim af ten opzichte van 2019; over 2021 zijn nog geen cijfers.[54]

Financiële verhoudingen: compensatie

Gemeenten moesten vanwege de coronacrisis extra uitgaven doen en liepen inkomsten mis. Extra uitgaven waren er bijvoorbeeld voor de handhaving, de afvalinzameling en voor het ondersteunen van sportverenigingen, muziekscholen, musea en buurt- en clubhuizen. Minder inkomsten hadden gemeenten met name door de lagere opbrengsten van de reclame-exploitatie, de toeristenbelasting en de parkeerbelasting.[55]

Voor deze misgelopen inkomsten en extra uitgaven heeft het rijk met gemeenten afspraken gemaakt over een breed pakket aan financiële compensatie voor 2020 en 2021.[56] Deze afspraken zijn op constructieve wijze tot stand gekomen en zowel gemeenten als het rijk zijn over het algemeen tevreden over de inhoud van deze afspraken.[57] Wel leven er bij enkele gemeenten nog vragen over of bepaalde extra kosten en misgelopen inkomsten ten gevolge van de coronacrisis over het hoofd zijn gezien bij het vaststellen van de compensatie. Boven op deze algemene compensatie zijn ook nog aanvullende maatregelen getroffen, zoals door het nemen van de *Regeling specifieke uitkering zwembaden en ijsbanen COVID-19*. Gemeenten kunnen daardoor een specifieke uitkering aanvragen om het exploitatietekort van zwembaden en ijsbanen onder hun beheer aan te vullen.

Positieve effecten van de coronacrisis op de gemeentefinanciën waren er ook. Zo kregen gemeenten vanwege een verwachte grote stijging in het aantal bijstandsuitkeringen in 2020 een hoog BUIG-budget, maar viel deze stijging in de praktijk erg mee, waardoor gemeenten van dit budget een aardige som

54 Regioplan (2021).
55 Andersson Elffers Felix (2021).
56 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 28 mei); Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 26 maart). Zie voor een overzicht van de compensatie Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020).
57 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).

overhielden.[58] Deze 'baten' van de coronacrisis zijn tijdens de compensatie van de misgelopen inkomsten en extra kosten niet verrekend, waardoor gemeenten over het algemeen financieel gezien positiever uit de coronacrisis kwamen, in ieder geval op de korte termijn.

4.3 NIEUWE PROBLEMEN, NIEUWE KANSEN

Zaken raken op de achtergrond

Doordat bepaalde zaken tijdens de coronacrisis meer aandacht vereisten en blijven eisen, zijn andere zaken onvermijdelijk op de achtergrond geraakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de handhaving: omdat er veel handhavers nodig waren voor de controle op de naleving van coronamaatregelen, waren er minder inzetbaar voor bijvoorbeeld milieucontroles op industrieterreinen. De Raad vindt het op grond van de gevoerde gesprekken lastig een inschatting te maken hoeveel zaken er in welke mate zijn blijven liggen en in welke mate dit nog gevolgen kan hebben voor de mensen en middelen die gemeenten nodig hebben om effectief te kunnen opereren.

De coronacrisis veroorzaakt nieuwe problemen

De hoeveelheid extra werk die op gemeenten afkomt en de termijn waarop dat extra beroep op gemeenten gedaan zal worden is lastig in te schatten. Het zijn veelal verwachte effecten die lastig hard te maken zijn. Ook is het lastig om te beoordelen of deze effecten incidenteel of structureel zijn: herstelt het oude normaal zich weer snel, of zorgt de coronacrisis voor een langduriger probleem?[59] Deze onzekerheid is des te groter omdat de gevolgen voor de samenleving en voor gemeenten zeer sterk afhangen van het verloop van de coronapandemie: dooft deze langzaam uit, of groeit deze door nieuwe mutaties uit tot een nog grotere bedreiging voor de volksgezondheid dan we tot nu toe hebben gezien? En met welke maatregelen reageert de rijksoverheid in deze situaties? Deze factoren zijn bepalend voor de uitdagingen waar gemeenten zich voor gesteld zullen zien.[60]

Wel heeft de Raad een aantal signalen opgevangen in de vele gesprekken die hij heeft gevoerd. Ook beginnen langzaam maar zeker de resultaten van onderzoek naar buiten te komen. Op grond hiervan denkt de Raad dat op

58 De totale uitgaven aan de bijstand lagen in 2020 316 miljoen euro lager dan het uitgekeerde budget (Divosa (2021, 3 mei)).

59 Dit geldt bijvoorbeeld in sterke mate voor de gevolgen van de coronacrisis voor het mentale welzijn van mensen. Blijven deze gevolgen doorwerken, herstelt men snel van de gevolgen of verhoogt een crisis als deze juist de mentale veerkracht van mensen op de lange termijn? Zie Teeffelen (2022, 19 februari).

60 Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2021).

de hierna volgende gebieden gemeenten, nu het coronavirus van crisis naar opgave gaat, een inspanning zullen moeten plegen. De Raad pretendeert niet dat dit een volledige lijst is, maar het geeft wel een indruk van de nu meest opvallende zaken waarvoor extra inzet van gemeenten nodig is. Om deze te kunnen leveren zullen gemeenten voldoende mensen en middelen nodig hebben.

De Raad benadrukt dat onderstaande lijst een opsomming is van verwachte gevolgen van de coronapandemie en -maatregelen tot nu toe. Gevolgen uit het verdere verloop van de coronapandemie, welke vorm deze dan ook aanneemt, zijn nog met te veel onzekerheden omgeven om hier onderbouwde uitspraken over te kunnen doen.

- **Extra inzet nodig voor cultuur en sport**
  Ten eerste heeft de coronacrisis grote gevolgen gehad voor sport- en cultuurverenigingen.[61] Gemeenten moeten hen wellicht intensiever dan eerder ondersteunen vanwege een afgenomen ledenaantal. Gemeenten moeten ook beleid vormen op het gestegen aantal mensen dat in de openbare ruimte alleen of in groepen sport, wellicht blijvend.

- **Problemen op het sociaal domein**
  De effecten van de coronacrisis op de werkloosheid en daarmee de bijstand en de schuldhulpverlening vallen tot nu toe erg mee.[62] In januari 2022 daalde het werkloosheidspercentage tot 3,6 procent, het laagste percentage in bijna twintig jaar.[63] In september 2021, voor de coronagolf van de winter van 2021-2022, raamde het Centraal Planbureau dat de werkloosheid in 2022 slechts licht zal stijgen en nog onder het niveau van 2020 blijft.[64]

  Wel worden grote gevolgen verwacht wat betreft de jeugd en de geestelijke gezondheidszorg (ggz). Op het gebied van jeugdhulp zijn er de meest concrete aanwijzingen dat er een groter beroep wordt gedaan op gemeenten. Na een daling van het beroep op de jeugdhulp in de eerste lockdown van 2020 begon het beroep op de jeugdhulp in 2021 te stijgen, waarbij de problematiek ernstiger leek te worden.[65] In het eerste halfjaar van 2021 kwamen er 36 duizend jeugdhulptrajecten bij, een stijging van 11 procent.[66]

61 Mulier Instituut (2021).
62 De Nederlandse ggz (2021, 9 november).
63 Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 17 februari). Cijfers over het werkloosheidspercentage zijn pas vanaf 2003 beschikbaar. Sinds 2003 is er geen lager werkloosheidspercentage geweest dan er in januari 2022 was.
64 Centraal Planbureau (2021, september). Het CPB raamde dat de werkloosheid stijgt van 3,4% in 2021 naar 3,5% in 2022; in 2020 was de werkloosheid 3,8%.
65 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021).
66 Centraal Bureau voor de Statistiek (2021, 29 oktober).

Wat betreft de geestelijke gezondheidszorg zijn tijdens de pandemie de wachtlijsten onverminderd groot gebleven en voor de jeugd-ggz stijgt de vraag zelfs. De Nederlandse ggz verwacht niet dat deze wachttijden voorlopig korter worden. Ze verwacht dat de na-ijleffecten van corona hier nog bovenop komen.[67] Deze na-ijleffecten bestaan uit mensen die tijdens de coronacrisis te kampen krijgen met problemen rond het geestelijk welbevinden, maar pas als het coronavirus in hevigheid afneemt hulp zoeken. De signalen dat er meer mensen en met name jongeren kampen met geestelijke problemen worden steeds duidelijker. Zo blijkt uit onderzoek van het Trimbos-instituut, het RIVM en de GGD GHOR dat 29 procent van de studenten 'sterk eenzaam' is, 12 procent ernstige psychische klachten ondervindt en 26 procent van de studenten geeft aan in de afgelopen vier weken af en toe of vaker de wens te hebben gehad dood te willen zijn, of te willen gaan slapen en nooit meer wakker te worden. De coronacrisis heeft aan al deze zaken bijgedragen, stellen de onderzoekers, al is niet vast te stellen in welke mate. Het is namelijk de eerste keer dat de mentale gezondheid van studenten gemeten is op deze wijze.[68] In 2021 stierven 15 procent meer jongeren tot 30 jaar door zelfdoding dan het gemiddelde in de jaren ervoor. Een klinische duidingsgroep van 113 Zelfmoordpreventie noemt suïcide 'het topje van de ijsberg' en constateert dat 'er afgelopen jaar meer leed is gesignaleerd onder jongvolwassenen, zoals toegenomen levensmoeheid, somberheid en verlies van perspectief'.[69] Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp en de ggz lijken gemeenten voor een behoorlijke uitdaging op dit gebied te staan.

- **Mantelzorg en burgerinitiatieven**
  Tijdens de coronacrisis liepen het vrijwilligerswerk en de activiteiten binnen burgerinitiatieven sterk terug. Met name de formeel opgezette initiatieven met veel vrijwilligers konden zich moeilijk aanpassen, omdat die pas weer van start konden als alles echt helemaal veilig was. Kleinere initiatieven konden makkelijker meebewegen met de omstandigheden. Die zijn ook minder afhankelijk van steun van de gemeente, die lastiger vindbaar was tijdens de coronacrisis, waardoor initiatieven die meer afhankelijk waren van contact met de gemeente het moeilijk hadden.[70] Het opnieuw vinden en ondersteunen van burgerinitiatieven en vrijwilligers zal extra inzet vragen van gemeenten.[71]

67 De Nederlandse ggz (2021, 9 november).
68 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Trimbos-instituut & GGD GHOR Nederland (2021).
69 113 Zelfmoordpreventie (2022, 14 januari).
70 Spit e.a. (2021).
71 Sociaal en Cultureel Planbureau (2020).

De coronacrisis heeft een dubbel effect op de mantelzorg gehad. Enerzijds zijn er veel mantelzorgers die door de coronacrisis (tijdelijk, met tussenpozen of helemaal) zijn gestopt met het zorgen, uit angst voor besmetting of vanwege de beperkende maatregelen. Dit zet extra druk op de professionele zorg. Anderzijds is het beroep dat gedaan werd op mantelzorgers vergroot, bijvoorbeeld doordat andere zorg of dagbesteding tijdelijk noodgedwongen is stopgezet. Extra ondersteuning van die mantelzorgers door bijvoorbeeld respijtzorg of cursussen gaat wat extra's vragen van gemeenten.

Ook ondersteunen vrijwilligerswerk, burgerinitiatieven en mantelzorg veel taken waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn, onder andere op het sociaal domein en qua werk en inkomen. Denk bijvoorbeeld aan vrijwilligers die mensen met problematische schulden helpen of een buurtinitiatief tegen eenzaamheid. Zolang het aantal vrijwilligers, buurtinitiatieven en mantelzorgers nog niet op het oude peil terug is zal er van gemeenten extra professionele inzet nodig zijn op deze taken.

- **Extra inzet voor binnensteden**

  Zoals genoemd zal de coronacrisis waarschijnlijk ook de leegloop van winkels in bepaalde binnensteden versnellen,[72] hoewel dit effect op 1 januari 2021 nog niet te zien was.[73] In grote steden en aantrekkelijke regionale centra is de leegstand beheersbaar; steden buiten de randstad met alleen een regionale winkelfunctie hebben het moeilijker. Vaak zorgt leegstand voor een neerwaartse spiraal: leegstand maakt binnensteden minder aantrekkelijk voor bezoekers en lagere bezoekersaantallen zorgen weer voor meer leegstand.

  Dit vraagt om een scherper beleid op binnensteden.[74] Gemeenten krijgen hier deels al meer geld voor, gericht op het rendabel maken van projecten die gericht zijn op herstructurering van binnensteden.[75] Zeker is dat de herstructurering van binnensteden voor bepaalde gemeenten een onderwerp wordt dat door de coronacrisis extra aandacht vraagt.

Structurele financiële gevolgen voor gemeenten

De structurele gevolgen van corona voor de gemeentefinanciën zijn zeer lastig te voorspellen. Voor individuele gemeenten zullen er zeker gevolgen zijn, bijvoorbeeld wanneer bedrijven failliet gaan en daarom uitgestelde huur of belastingen niet meer terug kunnen betalen. Wat dit betekent op macroniveau, voor het geheel van gemeenten, is echter onzeker.

72 Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (2021, 12 mei).
73 Stadszaken (2021, 20 april).
74 Maas, M. (2021, 13 mei).
75 Er is 100 miljoen euro beschikbaar vanuit het ministerie van EZK (Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (2021, 12 mei)).

Gemeenten verwachten dat corona de toenemende leegstand in de binnensteden structureel heeft versneld (zie hierboven), wat gevolgen kan hebben voor de WOZ-waarde van gebouwen in de binnenstad en daarmee voor wat gemeenten aan ozb kunnen ophalen. Bovendien heeft een minder aantrekkelijke binnenstad gevolgen voor de inkomsten uit parkeren, de toeristenbelasting en de precariobelasting.[76] De precieze effecten op de gemeentefinanciën van deze economische gevolgen zijn echter nog zeer onzeker.

Ambtenaren blijven waarschijnlijk meer dan voor de coronacrisis thuiswerken. Enerzijds moeten gemeenten hiervoor investeren in de digitale infrastructuur, anderzijds hebben zij door het thuiswerken lagere uitgaven aan de fysieke werkomgeving en woon-werkverkeervergoedingen. Mogelijk kunnen gemeenten besparen op kantoorruimte; hoe flexibel gemeenten zijn om daarop in te spelen is afhankelijk van bestaande contracten en gebouwen die de gemeente reeds in bezit heeft. Wat precies de gevolgen zijn op financieel vlak van het thuiswerken door ambtenaren is nog lastig in te schatten.[77]

De coronacrisis is samengevallen met een behoorlijke stijging van de kosten voor de afvalinzameling. Deze waren voor een groot deel eenmalig, veel mensen besloten dat de lockdown een goede tijd was voor het opruimen van hun rommelzolder of garage. Tegelijkertijd wordt vermoed dat een deel van de extra kosten voor de afvalinzameling kwam door het thuiswerken. Daardoor vond een verschuiving plaats van minder bedrijfsafval naar meer afval van particulieren dat gemeenten moeten ophalen.[78] Deze kosten zijn door de rijksoverheid gecompenseerd voor 2020 en 2021 maar zullen komende jaren deels terugkeren nu het thuiswerken door de coronacrisis meer is geïntegreerd in de samenleving.

4.4 LOKAAL LEIDERSCHAP

De verschillende rollen van de burgemeester

Het bestuurlijke vermogen van de overheid wordt niet alleen bepaald door de ambtelijke capaciteit en de beschikbare instrumenten en (financiële) middelen, maar ook door het leiderschap dat lokale bestuurders inzetten. Gedurende lange tijd lag de nadruk in de coronacrisis erg op de rol van de burgemeester. Burgemeesters hadden veel verschillende rollen tijdens de coronacrisis.[79] Ze waren allereerst crisismanager. Daarbij moesten ze schaken op drie borden en op twee verschillende manieren: ze moesten tegelijkertijd maatregelen nemen in een sociaaleconomische en gezondheidscrisis via reguliere structu-

76 Andersson Elffers Felix (2021).
77 Idem.
78 Idem.
79 Zie ook: Zuydam (2021).

ren, en via de crisisstructuur moesten ze leidinggeven aan de handhaving van de contactbeperkende maatregelen. Daarbij lag de nadruk sterk op het treffen van effectieve maatregelen; de gebruikelijke bestuurlijke en democratische structuren ervoeren veel bestuurders (tijdelijk) als minder belangrijk.[80]

Daarnaast moesten burgemeesters ook nog voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad zijn, naast hun rol als burgervader of -moeder. In die laatste rol waren burgemeesters aan zet om de crisis te duiden en mensen handvatten aan te reiken om adequaat met de coronacrisis om te gaan. Tijdens crises kijken mensen naar onder andere bestuurders voor een verhaal over wat er aan de hand is. De aanwezigheid of de afwezigheid van een dergelijk verhaal kan een grote invloed hebben op het draagvlak voor beleid en maatregelen om de crisis te bedwingen.[81] Het vervullen van al deze verschillende rollen heeft een groot beroep gedaan op de veerkracht van burgemeesters.

Ook waren er 25 burgemeesters die hun rol als voorzitter van hun veiligheidsregio plots zagen veranderen. Zij vulden deze rol op verschillende wijze in. Een van de belangrijkste verschillen was in welke mate zij solistisch optraden of juist zoveel mogelijk burgemeesters en gemeenteraden van de gemeenten in hun veiligheidsregio's meenamen in de besluitvorming. De Raad vindt het positief dat veel voorzitters van veiligheidsregio's, ondanks het feit dat zij van maart tot december 2020 alle bevoegdheden in handen hadden om zelf knopen door te hakken, geprobeerd hebben in ieder geval alle burgemeesters en soms ook de gemeenteraden van de gemeenten in hun veiligheidsregio te betrekken bij de besluitvorming.

Nieuwe eigenschappen gevraagd?

De coronacrisis was een zware periode voor veel regionale en lokale bestuurders. Er is een groot beroep gedaan op hun inzet en veerkracht. In maart 2020 ervoeren zij plots een geheel nieuwe werkelijkheid waarin ze nieuwe rollen moesten vervullen of bestaande rollen anders moesten invullen. Ook de verscherpte verhoudingen en toegenomen polarisatie in de samenleving vroegen veel van lokale bestuurders.

Op een meer abstract niveau zijn er echter ook indicaties dat de eigenschappen die van bestuurders gevraagd zijn tijdens de coronacrisis niet heel anders waren dan in de periode daarvoor, hoewel de praktische invulling van deze eigenschappen anders was. Uit een vergelijking van de resultaten van de Beste Bestuurderverkiezingen in 2015 en 2020 bleek dat in beide jaren deskundigheid en daadkracht relatief vaak werden toegeschreven aan wethouders die

80 Landelijk Operationeel Team Corona (2021).
81 Boin e.a. (2021).

genomineerd werden voor de Beste Bestuurderverkiezingen, en betrokkenheid en daadkracht relatief vaker aan genomineerde burgemeesters (en commissarissen van de Koning).[82] In 2021 werden de genomineerde bestuurders ten opzichte van het jaar daarvoor aanzienlijk vaker getypeerd als toegankelijk, deskundig en analytisch en beduidend minder vaak als daadkrachtig, alhoewel daadkracht nog een van de meest toegekende eigenschappen was. Er zijn dus indicaties dat men toegankelijkheid, deskundigheid en analytisch vermogen belangrijkere eigenschappen is gaan vinden van lokale bestuurders en daadkracht relatief minder belangrijk. Of dit door de coronapandemie komt is lastig te zeggen; oorzaak en gevolg is hierbij niet vast te stellen en 2020 was op drie maanden na ook een coronajaar.[83]

Wel is het duidelijk dat lokale bestuurders aan deze gevraagde eigenschappen op een andere manier uitvoering moesten geven, met name betrokkenheid en toegankelijkheid. Daardoor kan hier ook voor het gevoel een grotere nadruk op zijn komen te liggen: het betrokken en toegankelijk zijn vroeg en vraagt meer bewuste aandacht. De markt opgaan of langsgaan bij een buurthuis kon niet meer; in plaats daarvan maakten bestuurders bijvoorbeeld wandelingen met inwoners.[84]

Het aansturen van de ambtelijke organisatie

De coronacrisis stelde de overheid voor enorme nieuwe uitdagingen die vrijwel altijd disciplineoverstijgend waren. De teams die er waren voldeden niet; samenwerking was nodig. Vaak zetten gemeenten hiervoor geheel nieuwe organisatieonderdelen op. In hoeverre dit soort samenwerking slaagt, hangt voor een groot deel af van leiderschap. Dit vroeg extra aandacht van bestuurders, gemeentesecretarissen, directeuren en teamleiders, bijvoorbeeld om kennisuitwisseling te stimuleren en een cultuur van sociale veiligheid te creeren waarin ongemakkelijke boodschappen worden verwelkomd als iets om van te leren.[85]

Verhoudingen binnen colleges van burgemeester en wethouders

In de eerste maanden van de coronacrisis kwam er zeer veel nadruk te liggen op de verantwoordelijkheden van de burgemeester als hoeder van de openbare orde. Burgemeesters werden verantwoordelijk gehouden, en hielden zichzelf verantwoordelijk, voor de gehele crisis en alles wat erbij kwam kijken. De coronamaatregelen waren bepalend voor vele zaken: de lokale economie, sport, cultuur, jeugdzorg, enzovoorts. Daardoor voelden burgemeesters zich

82 Gesprek met Sabine van Zuydam (zie bijlage II).
83 Boonstra, W. (2021, 23 november).
84 In Baarn bijvoorbeeld (RTV Utrecht (2021, 14 april)), en in Molenlanden (Verhagen, J. (2020, 25 juni)).
85 Vereniging voor Bestuurskunde (2020, 22 april).

ook verantwoordelijk voor deze zaken, die eerder onder de verantwoordelijkheid van wethouders vielen.[86]

Gedurende de crisis kwamen wethouders wel beter in positie om actie te ondernemen op de gevolgen van de coronacrisis voor de opgaven in hun portefeuille, zoals economie of sociale cohesie.[87] Een belangrijke factor hierbij was in hoeverre wethouders goed waren aangesloten op de informatiestromen binnen de veiligheidsregio en in hoeverre zij zelf een netwerk hadden binnen de samenleving. Immers, als zij weinig wisten van de gevolgen van het virus en de maatregelen, konden zij daar ook geen actie op ondernemen.[88] Een meerderheid van de wethouders gaf in de zomer van 2020 aan dat de coronacrisis het wethouderschap uitdagender en veeleisender had gemaakt.[89]

De verhoudingen binnen de colleges van B&W veranderden ook in crisistijd. In juni en juli 2020 gaf een meerderheid van de wethouders aan dat hun college meer collegiaal was gaan besturen. Tegelijkertijd vergrootte de coronacrisis ook politieke tegenstellingen, met name binnen colleges waar politieke tegenstellingen al een grote rol speelden.[90]

4.5 BESTUURLIJK VERMOGEN IN CARIBISCH NEDERLAND

De uitdagingen van de openbare lichamen

De openbare lichamen bevinden zich in een uitdagende positie. Dit komt vooral door de kleinschaligheid: op Saba wonen ongeveer 2000 mensen, op Sint Eustatius ruim 3000 en op Bonaire ruim 20.000. Mede daarom zijn hun ambtelijke apparaten niet erg groot en is er slechts een kleine poule van mensen om ambtenaren uit te werven. Hoewel de openbare lichamen dus kleiner zijn dan de gemiddelde Nederlandse gemeente zijn zij wel verantwoordelijk veel zaken. Zij moeten niet alleen de taken uitvoeren waar in Europees Nederland een gemeente voor verantwoordelijk is, maar ook taken waar in Europees Nederland provincies, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor zijn. Ook kunnen zij niet voor ondersteuning aankloppen bij de provincie of samenwerkingsverbanden omdat die er niet zijn in Caribisch Nederland. Kortom: de openbare lichamen moeten met een kleine organisatie veel werk verzetten.

86 Roest e.a. (2020).
87 Landelijk Operationeel Team Corona (2021).
88 Platform 0031 (2021, 12 juli).
89 Roest e.a. (2020).
90 Idem.

Mensen en middelen voorafgaand aan de coronacrisis

Uit eerdere rapporten over Caribisch Nederland bleek al dat de ambtelijke organisaties van de openbare lichamen gebaat zijn bij versterking, zowel in omvang als qua deskundigheid.[91] De gesprekken die de Raad heeft gevoerd bevestigen dit beeld.

De financiën van de openbare lichamen verkeerden aan het begin van de coronacrisis in een slechte staat. Vanaf 10-10-'10 is er steeds meer geld vanuit de rijksbegroting besteed aan Caribisch Nederland: waar in 2012 het rijk nog 200 miljoen euro uitgaf aan Caribisch Nederland, liep dit op tot 531 miljoen in 2020.[92] De ministeries besteedden het leeuwendeel van dit extra geld, dat dus niet terecht kwam bij de openbare lichamen. Het overige extra geld dat wel bij de openbare lichamen terechtkwam keerden ministeries uit via bijzondere uitkeringen.[93] Deze middelen mogen de openbare lichamen alleen aan vooraf gespecificeerde zaken besteden en ze moeten gedetailleerd verantwoording afleggen over de besteding van deze uitkeringen. De bijzondere uitkeringen keerden ministeries vaak uit voor kleine taken: een derde van de bijzondere uitkeringen had een omvang van minder dan 100.000 Amerikaanse dollar (de gangbare munteenheid in Caribisch Nederland). Ook werden ze vooral uitgekeerd voor taken waar de openbare lichamen zelf verantwoordelijk voor zijn.[94] Het aantal bijzondere uitkeringen is snel toegenomen: de begroting van Bonaire bestond in 2019 voor een derde uit bijzondere uitkeringen, de begroting van Saba zelfs voor ongeveer drie vierde deel.[95]

Deze verhouding komt ook doordat de vrije uitkering van het BES-fonds, vergelijkbaar met het gemeente- en provinciefonds, sinds 2012 niet meer is verhoogd, behalve voor indexatie van loon- en prijsontwikkeling. Het BES-fonds loopt niet mee in de systematiek van het gemeente- en provinciefonds. Die fondsen groeien automatisch mee met de rijksbegroting, de zogenoemde trap-op-trap-af systematiek. Ook is het BES-fonds niet meegegroeid met bijvoorbeeld een stijging van het aantal inwoners van Bonaire met bijna 40 procent.

Dergelijke financiële verhoudingen zijn niet bevorderlijk voor het bestuurlijke vermogen van de openbare lichamen. Incidentele middelen leiden tot een voorkeur voor kortetermijnprojecten. Als een ministerie een bijzondere uitkering verstrekt voor het opstarten van een langetermijnproject, is er niet altijd genoeg oog voor de structurele kosten die vervolgens een beslag leggen

91 Raad van State (2019).
92 Algemene Rekenkamer (2021).
93 Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (2019).
94 Algemene Rekenkamer (2021).
95 Algemene Rekenkamer (2021).

op de vrije uitkering van een openbaar lichaam.[96] Bovendien gaan de bijzondere uitkeringen gepaard met een hoge verantwoordingslast voor de openbare lichamen die zeker als het om kleine uitkeringen gaat niet in verhouding staat met het uitgekeerde bedrag.

Mensen en middelen tijdens de coronacrisis

De coronacrisis vroeg een extra inspanning van de ambtenaren van de openbare lichamen. Plots moesten zij heel veel zaken regelen. Op Saba ging de eerste twee maanden van de coronacrisis alle uitvoeringscapaciteit naar de crisisbestrijding; alleen de directe dienstverlening naar burgers bleef daarnaast op orde. Beetje bij beetje konden ambtenaren reguliere taken weer oppakken, maar nog steeds neemt de coronacrisis een significant deel van de ambtelijke capaciteit van de openbare lichamen in beslag. Ook de andere openbare lichamen geven aan dat de coronacrisis een zeer groot beslag heeft gelegd op hun ambtelijke capaciteit.

De inwerkingtreding van de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* (de coronawet) heeft in dit opzicht niet geholpen. De openbare lichamen geven aan dat het bestuurders en ambtenaren veel tijd kost om hun stem gehoord te krijgen bij de ministeries en om iets te wijzigen in de ministeriële regelingen voor de coronamaatregelen voor de openbare lichamen. Voor inwerkingtreding van de coronawet kostte het wijzigen van de coronamaatregelen uiteraard ook veel tijd: de gezaghebbers en de regeringscommissaris consulteerden hun Eilandelijk Beleidsteam of Outbreak Management Team en overlegden ook veel met de waarnemend rijksvertegenwoordiger en instanties in Europees Nederland, zoals het ministerie van VWS en het RIVM. Dat laatste kost hun nu echter meer tijd dan voorheen, omdat het voor hen lastig is grip te krijgen op de bureaucratische processen die zij door moeten om de coronamaatregelen, nu vastgelegd in ministeriële regelingen, te wijzigen (zie paragraaf 2.6).

Wat betreft financiële middelen zijn de openbare lichamen in dezelfde regelingen meegenomen als gemeenten. Ze zijn gecompenseerd voor misgelopen (belasting)inkomsten, met name de toeristenbelasting, maar ook de luchthavenbelasting en misgelopen entreegelden voor de nationale parken; en ze zijn ook gecompenseerd voor extra kosten die ze moesten maken voor bijvoorbeeld repatriëring, schoonmaak, overhead, reiskosten en de aanschaf van beschermingsmiddelen.[97] Over deze financiële compensatie is men over het algemeen zeer tevreden.

96 Idem.
97 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 16 oktober).

Gevolgen van de coronacrisis voor lokale opgaven

Zoals aangegeven zijn er bij de openbare lichamen veel zaken stil komen te liggen door de coronacrisis. Dit betreft vooral projecten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de eilanden op de lange termijn. Dit kwam met name door het gebrek aan ambtelijke capaciteit: vrijwel iedereen moest zich aanvankelijk bezighouden met de coronacrisis, de maatregelen om het virus in te dammen en alle regelingen om de sociale en economische gevolgen te beperken. Dit nam ook het merendeel van de tijd in beslag van de gezaghebbers en de regeringscommissaris. Hoewel onduidelijk in welke mate staat het vast dat de openbare lichamen achterstanden hebben opgelopen bij het aanpakken van lopende kwesties.

Over de sociale en economische impact van de coronacrisis in Caribisch Nederland en over de impact op de mentale weerbaarheid van mensen is minder bekend dan over de impact in Europees Nederland. Hieronder gaat de Raad in op de sociale en de economische gevolgen van de coronacrisis in Caribisch Nederland.

- **Sociale gevolgen**

  Hulpverleners rapporteerden aan het begin van de coronacrisis zorgen over een toename van huiselijk geweld door de tijdelijke sluiting van instellingen als scholen, kinderopvang, naschoolse opvang en sportverenigingen. Huiselijk geweld was in Caribisch Nederland al een substantieel probleem: 90 procent van de geïnterviewden voor het Veiligheidsbeeld BES 2018 noemt geweld 'een belangrijk probleem' voor kinderen, adolescenten en vrouwen in hun gemeenschap.[98]

- **Gevolgen voor economie, werk en inkomen**

  De sociaaleconomische situatie in Caribisch Nederland was voorafgaand aan de coronacrisis al precair. Ongeveer een derde van alle huishoudens in Caribisch Nederland had in 2015 een inkomen dat 75 procent of minder bedroeg van het geschatte gemiddelde budget dat noodzakelijk is voor de basale uitgaven.[99] Op economisch gebied was de impact groot voor de inwoners en bedrijven. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius kwamen respectievelijk 58 procent, 67 procent en 69 procent minder personen aan via het vliegtuig.[100] De coronapandemie en de maatregelen hebben deze situatie voor velen schrijnender gemaakt.[101]

98 UNICEF (2019), p. 38.
99 Regioplan (2018), p. 54.
100 Centraal Bureau voor de Statistiek (2021).
101 Ombudsman Sint Maarten e.a. (2020, 8 juli).

De steunpakketten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben de ergste economische gevolgen van de coronacrisis als het goed is in grote mate opgevangen. Wel schrijven de ombudsmannen van het Koninkrijk dat de voorwaarden die de rijksoverheid stelt aan de liquiditeitssteun voor bedrijven een negatief effect hebben op het welzijn van vele burgers, met name de meest kwetsbare.[102]

De openbare lichamen hebben aandacht gevraagd voor een toename van armoede.[103] Sommige kinderen zijn voor hun eten afhankelijk van schoolmaaltijden. Sociale teams, scholen en andere maatschappelijke organisaties hebben er in overleg met de bestuurders van de openbare lichamen tijdens de schoolsluitingen voor gezorgd dat deze kinderen schoolmaaltijden bleven ontvangen. Specifiek op Bonaire is er sinds de crisis een toename in het aantal kinderen dat geregistreerd is voor schoolmaaltijden, een indicator voor toenemende armoede.[104]

Inmiddels herstelt het toerisme op Bonaire zich goed: het aantal toeristen was in de zomer van 2021 even hoog als in de zomer van 2019.[105] De tijd moet nog uitwijzen hoe snel en in hoeverre de lokale economie zich herstelt en wie in welke mate van dit herstel profiteren.

Gevolgen voor de financiën en het ambtelijke apparaat

Omdat er weinig zicht is op de gevolgen voor de lokale economie is het ook lastig te zeggen wat de gevolgen van de coronacrisis zijn voor de financiën van de openbare lichamen. Zeker de financiën van Bonaire zijn voor een substantieel deel, namelijk voor ruim 20 procent, afhankelijk van de opbrengsten van de eigen belastingen.[106] Hier is nu incidentele compensatie voor gekomen,[107] maar structurele gevolgen voor de economie zullen ook structurele gevolgen hebben voor de financiën van de openbare lichamen.

Het is onzeker hoeveel de herstelplannen zullen vragen van de bestuurders, ambtenaren en financiën van de openbare lichamen. Wel is het duidelijk dat het bestuurlijke vermogen van de openbare lichamen al maximaal wordt uitgedaagd en dat extra plannen moeilijk uit te voeren zullen zijn zonder extra middelen en mensen. Daarbij komt nog eens dat velen het belangrijk vinden

102 Idem.
103 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 24 april).
104 UNICEF (2020).
105 Centraal Bureau voor de Statistiek (2021, 6 december).
106 Algemene Rekenkamer (2021).
107 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 29 juni).

dat herstelplannen worden verbonden aan het oplossen van meer fundamentele problemen.[108] Uiteraard vraagt een dergelijke aanpak nog meer van de openbare lichamen.

Persoonlijk leiderschap

De rol van het leiderschap van met name de gezaghebbers en de regeringscommissaris was zeer belangrijk. Zij gaven de bevolking informatie over het verloop van de coronacrisis en over de noodzaak van de getroffen maatregelen via persconferenties en radio-uitzendingen, zoals dat in Nederland op nationaal niveau gebeurde door de minister-president en de minister van VWS. Die landelijke persconferentie speelde in Caribisch Nederland nauwelijks een rol; daardoor was de rol van de gezaghebbers en de regeringscommissaris des te belangrijker.

4.6 SLOT

In dit hoofdstuk heeft de Raad gekeken naar de invloed van de coronacrisis op het bestuurlijke vermogen van gemeenten en de openbare lichamen: de mate waarin zij in staat zijn om effectief te besturen en hun taken goed uit te voeren. Dit is gebaseerd op het leiderschap van lokale bestuurders, het vermogen van de ambtelijke organisaties van gemeenten en de (financiële) middelen waarover gemeenten beschikken. De coronacrisis heeft veel gevraagd van de ambtelijke organisatie van gemeenten. Denk daarbij aan het handhaven van de coronamaatregelen en het uitvoeren van de uitbetaling van de steunpakketten. Maar ook op andere gebieden vroeg de coronacrisis een extra inspanning van gemeenteambtenaren. Voor het extra beroep dat dit deed op de financiële middelen heeft de rijksoverheid gemeenten gecompenseerd, evenals voor misgelopen inkomsten. Hierover zijn de betrokkenen in algemene zin tevreden.

Het is nog onzeker voor welke extra problemen en uitdagingen gemeenten gesteld staan door de coronacrisis. Wel zijn er gevolgen te verwachten op het gebied van cultuur en sport, de jeugdhulp, de geestelijke gezondheidszorg, het ondersteunen van mantelzorgers en burgerinitiatieven en het aantrekkelijk maken en/of houden van binnensteden. Ook de structurele financiële gevolgen voor gemeenten zijn lastig te voorspellen.

Lokaal leiderschap was en is zeer belangrijk. Van burgemeesters werd met name in het eerste jaar van de coronacrisis zeer veel gevraagd vanuit verschillende rollen. De coronacrisis heeft een groot beroep gedaan op de inzet en de veerkracht van lokale bestuurders. Zij moesten onder andere hun betrokkenheid bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties opnieuw vormgeven, omdat gebruikelijke vormen van contact niet mogelijk waren wegens

108 Denktank Coronacrisis (2021); Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021).

de contactbeperkende coronamaatregelen. Hoewel veel wethouders in de eerste maanden van de coronacrisis het gevoel hadden aan de zijlijn te staan, kwamen zij gedurende de crisis beter in positie om actie te ondernemen op de gevolgen van de coronacrisis voor de opgaven in hun portefeuille, zoals economie of sociale cohesie.

De ambtelijke organisaties van openbare lichamen in Caribisch Nederland bevonden zich zowel in omvang als qua (financiële) middelen in een uitdagende startpositie toen de coronacrisis toesloeg. Het ambtelijke apparaat van de openbare lichamen bestond niet uit genoeg mensen met niet altijd de juiste deskundigheid. Op dit ambtelijke apparaat deed de coronacrisis een groot beroep waardoor vele reguliere werkzaamheden en lopende opgaven achterstand opliepen. Met name sinds de inwerkingtreding van de coronawet zijn bestuurders en ambtenaren veel tijd kwijt aan het contact met de rijksoverheid. Ook de financiële uitgangspositie van de openbare lichamen was verre van ideaal. Wel zijn de openbare lichamen in dezelfde compensatieregelingen voor de openbare financiën meegenomen als de gemeenten. Ook de openbare lichamen zijn over de uitvoering hiervan tevreden.

De Raad heeft beperkt zicht kunnen krijgen op de gevolgen van de coronacrisis voor de opgaven waar de openbare lichamen komende jaren voor staan. Sociaal en economisch kwetsbare mensen zijn door de coronacrisis het hardste getroffen. Het is duidelijk dat er lopende opgaven zijn blijven liggen, waardoor daar achterstand op is ontstaan. Op economisch gebied is de impact van de coronacrisis groot geweest; het moet nog blijken in hoeverre de economie in Caribisch Nederland zich herstelt. De structurele gevolgen voor de financiën van de openbare lichamen zijn daarmee ook onzeker. De indruk van de Raad is dat het daadkrachtige en communicatieve lokale leiderschap van de gezaghebbers en de regeringscommissaris hebben bijgedragen aan een effectieve bestrijding van de coronapandemie.

5 Conclusie en aanbevelingen: lessen voor de blijvende corona-opgave

5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken heeft de Raad de gevolgen van de coronacrisis voor de bestuurlijke verhoudingen, de lokale democratie en het bestuurlijke vermogen van gemeenten en openbare lichamen geduid, om zo antwoord te geven op de vraag: wat zijn de financiële en bestuurlijke gevolgen van de coronacrisis voor gemeenten en Caribisch Nederland? In dit hoofdstuk vat de Raad zijn belangrijkste conclusies uit deze beschouwing samen en doet hij op grond hiervan aanbevelingen.

De meest algemene les die de Raad trekt uit de afgelopen twee jaren is dat Nederland lang in een crisismodus heeft verkeerd. Het bestempelen van een bepaalde periode tot een crisis legitimeert het prioriteren van daadkracht boven democratische legitimiteit en rechtsstatelijkheid. Als deze prioritering lang aanhoudt, doet dit langzaam maar zeker afbreuk aan onze democratische rechtsstaat, met onwenselijke gevolgen voor overheid en samenleving: warrige bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten, veiligheidsregio's en rijksoverheid en een lokale democratie die letterlijk en figuurlijk op afstand stond, en de nadelen die Caribisch Nederland ondervond van centrale besluitvorming over de coronamaatregelen, de grote moeite die het kostte om de 'Haagse' coronaregels passend te maken voor de situatie in Caribisch Nederland, met tot gevolg moeizame bestuurlijke verhoudingen, minder invloed van de eilandsraad en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en een afgenomen bestuurlijk vermogen.

In plaats van de coronapandemie als crisis te behandelen, wordt het nu tijd dat het openbaar bestuur corona gaat aanpakken als een blijvende opgave, waarbij bestuurlijk vermogen, democratie en rechtsstaat met elkaar in balans zijn. Hiermee wil de Raad niet zeggen dat de coronapandemie geen grote gevolgen meer zal hebben voor de samenleving. De coronapandemie en de gevolgen ervan zullen om de aandacht van de overheid blijven vragen, hoe de pandemie zich ook ontwikkelt. Een aanpak van de coronapandemie en de gevolgen daarvan als opgave vraagt om inbedding van deze aanpak in de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen en in een systeem van democratische kaderstelling en controle. Wellicht lijken deze formele procedures slechts van weinig belang voor de bestuurlijke praktijk, maar het passeren ervan kan op de lange termijn vergaande gevolgen hebben voor de staat van onze democratische rechtsstaat.

De overgang van crisis naar opgave gaat niet als vanzelf. Het vergt meer dan alleen de slagzin 'van crisis naar opgave'. Na twee jaar crisismodus vraagt het een behoorlijke en bewuste inspanning om over te schakelen naar een 'nieuw normaal'. Hieronder doet de Raad aanbevelingen om het bestuur en de besluitvorming van gemeenten en openbare lichamen uit de crisismodus te halen en om gemeenten en openbare lichamen beter toe te rusten op het aanpakken van de corona-opgave.

5.2 RICHTING EEN NIEUW NORMAAL VOOR DE BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

Aanbeveling 1
De minister van Justitie en Veiligheid, voorzitters van veiligheidsregio's en andere burgemeesters dienen terughoudend te zijn met nemen van (informele) besluiten in het veiligheidsberaad en in regionale beleidsteams zonder dat deze zijn geborgd in het stelsel van democratische controle en verantwoording.

De veiligheidsregio's zijn een zeer effectieve crisisstructuur gebleken. De structuur creëerde zowel doorzettingsmacht in één persoon (de voorzitter van de betreffende veiligheidsregio) als binding tussen de rijksoverheid en lokale overheden via het Veiligheidsberaad. De normalisering van de bestuurlijke verhoudingen die de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* (de coronawet) tot doel had is maar beperkt opgetreden door het informeel voortzetten van het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Uiteraard is onderlinge afstemming tussen burgemeesters goed, maar als er op informele wijze besluiten worden genomen via deze structuren brengt dit schade toe aan de lokale democratie (zie paragraaf 5.3).

Aanbeveling 2
Het kabinet dient in de *Tijdelijke regeling maatregelen covid-19* meer mogelijkheden voor burgemeesters op te nemen om lokaal maatregelen aan en uit te zetten.

De maatregelen voor de coronacrisis zijn *de facto* sinds het begin door het kabinet genomen, op landelijk niveau. Wel is er geëxperimenteerd met de mate waarin regio's en gemeenten daarvan mochten afwijken of aanvullende maatregelen konden stellen. Ervan uitgaan dat veiligheidsregio's in crisistijd zelf aanvullende maatregelen zouden nemen, bleek een vergissing. Ook van de mogelijkheden om lokaal af te wijken hebben veiligheidsregio's

en gemeenten slechts beperkt gebruik gemaakt. De coronawet laat het kabinet ruimte om voor verschillende regio's verschillende maatregelen in te stellen of om burgemeesters de bevoegdheid te geven om lokaal maatregelen aan en uit te zetten. Deze ruimte heeft het kabinet tot nu toe niet of nauwelijks benut. Door de centralistische invulling van de coronawet ervaren lokale bestuurders minder mogelijkheden voor maatwerk dan vóór december 2020. Nu de coronapandemie niet meer om een crisisaanpak vraagt maar een blijvende opgave is geworden, is het passend om ook meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk te creëren.

Aanbeveling 3
De Raad adviseert centrale en decentrale bestuurders te werken aan een goed grensoverschrijdend bestuurlijk netwerk. Dat zorgt ervoor dat men elkaar in crisistijden beter weet te vinden. Zet mogelijk nu al een overlegstructuur op voor internationale crisissamenwerking waarin nationale, regionale en lokale bestuurders samenkomen zodat deze snel ingezet kan worden bij toekomstige (opheffingen van) coronamaatregelen of bij een nieuwe crisis.

De nationale overheden hadden onvoldoende in het oog hoe groot de verschillen in maatregelen zouden worden tussen buurlanden en welk effect dit zou hebben op de grensregio's. Tijdens de coronacrisis is het besef op rijksniveau toegenomen hoezeer er in grensregio's sprake is van geïntegreerde samenlevingen over de landsgrenzen heen. De Raad vindt dat de aandacht voor grenseffecten en de communicatie daarover met de overheden van België en Duitsland nog meer structureel ingebed moeten worden. De opname van de toets op grenseffecten in het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving*, ingevoerd in 2018, is daartoe een mooie eerste stap.[109] Tot slot is het belangrijk om te kijken waar beleid kan worden geharmoniseerd tussen landen op zo'n manier dat grensregio's geen last ondervinden van de verschillen of als dat niet mogelijk is maatwerk te bieden voor de grensregio's om van bepaald beleid dat knelpunten oplevert af te wijken.[110]

109 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020).
110 Zie ook het verslag van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen onder leiding van Cathy Berx en Piet Hein Donner: Bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen (2020).

5.3 LOKALE DEMOCRATIE: BERAADSLAGING EN BESLUITVORMING WEER DICHTER BIJ DE MENSEN

Aanbeveling 4
De Raad beveelt gemeenteraden aan om hun rol, voor zover zij dat nog niet gedaan hebben, zoveel mogelijk te herpakken en bij een volgende soortgelijke langdurige situatie krachtdadiger kaders te stellen en te controleren.

Zeker aan het begin van de coronacrisis verdween de directe rol van de gemeenteraad en inspraak van burgers naar de achtergrond. Dit is te billijken, vindt de Raad: tijdens een crisis is tijdig en effectief optreden tijdelijk belangrijker dan het nemen van besluiten op democratische wijze. De Raad benadrukt hier het woord 'tijdelijk'. Gemeenteraden zijn in sommige gevallen lang aan de zijlijn blijven staan vanwege een sterk ervaren gevoel van urgentie en crisis. De Raad beveelt gemeenteraden aan minder bescheiden te zijn over hun grote belang, niet alleen voor betere besluiten die op meer draagkracht kunnen rekenen, maar ook voor het zijn van de noodzakelijke tegenmacht in ons bestuurlijke stelsel.

Aanbeveling 5
De Raad acht het verstandig om in de *Wet veiligheidsregio's* een maximale termijn op te nemen voor het beleggen van bevoegdheden bij voorzitters van veiligheidsregio's en het afleggen van verantwoording over de invulling van deze bevoegdheden.

Bijna tien maanden waren in 2020 verregaande bevoegdheden bij de voorzitters van veiligheidsregio's belegd en hoefden zij hier geen democratische verantwoording over af te leggen. Daardoor kwam de lokale democratie op afstand te staan en duurt ook nu op informele wijze de grote rol van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad voort. Hoewel ondersteuning vanuit de veiligheidsregio nog zeer gewenst is voor met name kleinere gemeenten, moeten besluiten nu weer genomen worden op bestuurlijke niveaus waar ook democratische controle mogelijk is.

Aanbeveling 6
De Raad beveelt het parlement en het kabinet aan om in de in voorbereiding zijnde permanente regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming voor alle gemeenten fysiek vergaderen tot norm te maken wanneer het bijeenkomsten betreft waarin het democratische gesprek en debat centraal staan. Digitale beraadslaging en besluitvorming hebben in dergelijke vergaderingen, ten opzichte van fysiek vergaderen, een negatieve impact op de kwaliteit van het lokale democratische gesprek en debat. Het is de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om deze kwaliteit te waarborgen.

Aanbeveling 7
Zolang de *Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming* in werking is beveelt de Raad gemeenteraden aan de voorkeur te geven aan fysiek vergaderen, zeker wanneer het bijeenkomsten betreft waarin het democratische gesprek en debat centraal staan. Fysiek vergaderen heeft dan een duidelijke meerwaarde voor de kwaliteit van het democratische gesprek en debat. Wanneer dit niet mogelijk is in het eigen gemeentehuis, moeten gemeenteraden zich bewust zijn van het grotere belang van een sterke lokale democratie en geld durven uitgeven voor het uitwijken naar een alternatieve locatie.

Door de coronacrisis en de getroffen maatregelen lag de lokale democratie een aantal weken stil. Deze zeer onwenselijke situatie werd gelukkig snel opgelost door snelle wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met deze wet konden op lokaal niveau weer rechtsgeldige besluiten genomen worden. Het digitale vergaderen van decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen heeft de afgelopen twee jaar een enorme impuls gekregen. Dit biedt een aantal kansen. De Raad acht deze manier van vergaderen met name geschikt voor bijeenkomsten met een informerend karakter. Wanneer het echter gaat om gesprek, discussie of debat heeft het digitale vergaderen een nadelige invloed op de kwaliteit daarvan.

Aanbeveling 8
De Raad beveelt gemeenten aan om participatie en inspraak op digitale wijze mogelijk te blijven maken, zoveel mogelijk naast 'offline' varianten hierop. Nadrukkelijk zullen gemeenten rekening moeten houden met inwoners die onvoldoende digitaal vaardig zijn.

Aanbeveling 9
Veel, zo niet alle gemeenten hebben zich ingespannen om, wanneer direct contact met burgers, bedrijven en organisaties lastig was, dit op alternatieve wijze te organiseren. De Raad beveelt gemeenten aan om, in aanvulling op individuele contacten, een lokale klankbordgroep in te richten met onder andere wijkagenten, huisartsen en ondernemers die direct zicht hebben op wat er onder inwoners leeft.

Inspraak en participatie op digitale wijze biedt kansen, is tijdens de coronacrisis gebleken. Meer en nieuwe groepen mensen sloten aan bij inspraakmomenten en participatietrajecten. De Raad ziet dit uiteraard als een positieve ontwikkeling. Hij vraagt wel aandacht voor het feit dat digitale participatie en inspraak met name geschikt is voor informerende doeleinden en niet voor interactie tussen burgers. Onder meer daarom blijven ook offline georganiseerde participatie- en inspraakbijeenkomsten waardevol.

Lokale bestuurders legden tijdens de eerste maanden van de coronacrisis al snel op digitale wijze contact met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Direct contact met inwoners bleek echter een stuk lastiger te gaan wanneer er contactbeperkende maatregelen golden.

5.4 BESTUURLIJK VERMOGEN: MENSEN EN MIDDELEN VOOR DE CORONA-OPGAVE

Aanbeveling 10
De Raad beveelt het parlement en kabinet aan gemeenten qua financiën en bevoegdheden zo toe te rusten dat ze de opgaven die uit de coronacrisis voortkomen het hoofd kunnen bieden. De financiële gevolgen van de coronapandemie en -maatregelen dient het rijk aan gemeenten te compenseren op soortgelijke wijze als eerder is vastgesteld en het rijk dient gemeenten daarover vooraf zekerheid te geven. Om vast te stellen welke middelen en bevoegdheden gemeenten nodig hebben moeten de gevolgen van de coronapandemie en de getroffen coronamaatregelen goed gemonitord worden.

De gevolgen van de coronacrisis voor de ambtelijke organisatie en de gemeentelijke financiën zijn lastig in te schatten. Wel is duidelijk dat op veel gebieden extra inzet van gemeenten nodig zal zijn om problemen die ontstaan zijn door de coronacrisis en de getroffen maatregelen op te lossen en daarbij een inhaalslag te maken op de zaken die tijdens de coronacrisis zijn blijven liggen.

Hierbij horen ook de benodigde financiële middelen, waarvoor gemeenten grotendeels afhankelijk zijn van het rijk.

Het label 'crisis' verandert niet alleen formele structuren, maar zorgt er ook voor dat bestuurders meer aandacht hebben voor bestuurlijk vermogen, het 'dingen voor elkaar krijgen', dan voor de inbedding van deze zaken in het bestuurlijke stelsel en in het democratische proces van kaderstelling en controle. Een overgang van crisis naar opgave vraagt van bestuurders dat zij deze zaken weer met elkaar in balans brengen.

5.5 AANBEVELINGEN BETREFFENDE CARIBISCH NEDERLAND

Aanbeveling 11
De Raad beveelt de openbare lichamen aan de inspraak en participatie die is opgezet en versterkt tijdens de coronacrisis structureel te maken en hiervoor van de opgedane ervaringen te leren.

In de aanpak van de coronacrisis op Caribisch Nederland vallen een aantal zaken positief op. Allereerst de houding van de openbare lichamen zelf en het werk dat zij verzet hebben. Hoewel formele participatie- en inspraaktrajecten nog geen gemeengoed waren voor de openbare lichamen, hebben zij hier tijdens de coronapandemie wel op overtuigende wijze werk van gemaakt.

Ook ziet de Raad dat de ministeries en het kabinet een aantal lessen uit de afgelopen tien jaar hebben geleerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de openbare lichamen op een gelijkwaardige manier zijn meegenomen in de compensatieregelingen voor de openbare financiën en ook in de steunpakketten voor ondernemers en burgers. Ook is het goed dat er voor elk openbaar lichaam onder de coronawet een aparte ministeriële regeling is opgezet om rekening te houden met de individuele omstandigheden van elk openbaar lichaam. Door de genoodzaakte intensieve samenwerking rond de bestrijding van de coronapandemie en het treffen van maatregelen om de gevolgen ervan op te vangen zijn de Haagse ministeries en de openbare lichamen meer op elkaar betrokken geraakt.

Aanbeveling 12
De Raad beveelt het kabinet en het parlement aan binnen de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* en bijbehorende regelingen een meer decentrale aanpak van de coronacrisis door de openbare lichamen tot zijn recht te laten komen. Maak daarbij ruimte voor democratische kaderstelling en controle door de eilandsraden.

Over de hele linie bekeken heeft de coronawet een negatief effect gehad op de bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen, het functioneren van de lokale democratie en het bestuurlijke vermogen van de openbare lichamen. Door de coronawet werd de corona-aanpak gecentraliseerd. Dit bracht moeizame(re) bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid met zich mee: de openbare lichamen konden moeilijk aansluiting vinden bij de bureaucratische processen van de ministeries en voelden zich onder andere daardoor vaak niet gehoord. Wel hebben de coronacrisis en de coronawet ervoor gezorgd dat het contact tussen ministeries en de openbare lichamen intensiever is geworden, waardoor ze meer op elkaar betrokken zijn geraakt en de kennis van elkaars praktijken en omstandigheden is vergroot.

Door de centrale besluitvorming over lokaal geldende maatregelen ontstond er op lokaal niveau een democratisch tekort: de eilandsraad kon geen kaders stellen voor en controleren op lokaal geldende maatregelen. Input van inwoners, bedrijven en organisaties kreeg ook moeilijker gehoor bij de besluitvorming. Ten slotte werd het snel nemen van besluiten ter bestrijding van het coronavirus lastiger. Ook neemt het wijzigen van de coronamaatregelen door de coronawet een stuk meer tijd in beslag van de ambtenaren en bestuurders van de openbare lichamen, tijd die zij goed kunnen besteden aan andere zaken. Kortom, voor wat betreft Caribisch Nederland heeft de coronawet goed bestuur eerder moeilijker gemaakt dan bevorderd. Nu de coronapandemie niet meer als crisis maar als opgave aangepakt moet worden, vindt de Raad het tijd om een meer decentrale aanpak mogelijk te maken waarin ruimte komt voor lokale democratische kaderstelling en controle.

Aanbeveling 13
De Raad beveelt het kabinet aan om zorg te dragen voor een goede monitoring van de gevolgen van de coronacrisis op economisch en sociaal gebied en voor de mentale weerbaarheid van de inwoners van Caribisch Nederland.

Aanbeveling 14
De Raad beveelt het kabinet aan om zorg te dragen voor een goede monitoring van de gevolgen van de coronacrisis voor de financiën van de openbare lichamen, ook na 2022. Waarborg dat de financiën van de openbare lichamen hen in staat stellen zowel de gevolgen van de coronacrisis als meer structurele kwesties onder handen te nemen.

Aanbeveling 15
De Raad roept het kabinet en het parlement op om de ambtelijke organisatie van de openbare lichamen verder te versterken, zowel in omvang als deskundigheid, om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen en ook meer structurele kwesties aan te pakken.

De coronacrisis verergert bestaande structurele problemen wat betreft de ambtelijke capaciteit en de financiële middelen van de openbare lichamen. De Raad signaleert deze problemen in dit advies en ziet dat beide structureel versterking behoeven. De Raad sluit daarmee aan bij de eerdere aanbevelingen van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en het Interdepartementale Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties.[111]

De Tweede Kamer heeft de Raad gevraagd om ook het BES-fonds bij dit advies te betrekken.[112] Vrijwel iedere gesprekspartner van de Raad heeft een herziening van het BES-fonds onderschreven. De coronacrisis en de financiële effecten daarvan geven daar geen *extra* aanleiding toe, maar doet ook niks aan de redenen voor de herziening af.[113] Ook heeft de Raad geen financiële effecten van de coronacrisis ontdekt die iets zeggen over hoe de nieuwe inrichting van het BES-fonds eruit moet zien.

111 Raad van State (2019); Algemene Rekenkamer (2021); Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (2019).
112 Adviesaanvraag, zie bijlage I.
113 Voor deze redenen, zie: Economisch Bureau Amsterdam (2021); Raad van State (2019); Algemene Rekenkamer (2021).

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Voorzitter

Aan de Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. de Secretaris-directeur
Dhr. drs. M.J. (Rien) Fraanje
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T 070 318 30 33

Den Haag, 17 december 2020

Geachte heer Fraanje,

In haar vergadering van heden 17 december 2020, heeft de Kamer, op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, besloten de Raad voor het Openbaar Bestuur advies te vragen over het thema "Gemeenten en corona', ter uitbreiding van een adviesaanvraag van kabinetszijde over de financiële compensatie van gemeenten vanwege de coronacrisis.

In de bijlage treft u de vraagstelling aan.

Namens de Kamer vraag ik u aan dit verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 B **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2021**

35 570 IV **Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021**

Nr. 14 **BRIEF VAN HET PRESIDIUM**

Aan de Leden

Den Haag, 10 december 2020

Het Presidium legt conform artikel 30 tweede lid van het Reglement van Orde aan u het verzoek voor van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij brief van 26 november 2020 om de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een advies te laten uitbrengen over het thema «Gemeenten en corona», ter uitbreiding van een adviesaanvraag van kabinetszijde over de financiële compensatie van gemeenten vanwege de coronacrisis. Het Presidium stelt u voor in te stemmen met het bijgevoegde verzoek en dit door te geleiden naar de ROB.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
K. Arib

kst-35570-B-14
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

BIJLAGE

Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

Aan het Presidium

Den Haag, 26 november 2020

Namens de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken verzoek ik u[1] aan de Kamer voor te stellen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur advies te vragen over het thema «Gemeenten en corona», waarbij ter uitbreiding van een adviesaanvraag van kabinetszijde over de financiële compensatie van gemeenten vanwege de coronacrisis, de volgende elementen worden betrokken:

1. De vraag wat de coronacrisis in de nabije toekomst voor gemeenten gaat betekenen;
2. De rol van het BES-fonds.

Ik verzoek u te bevorderen dat de Kamer hierover zo spoedig mogelijk een beslissing neemt.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers

[1] Conform besluit in BiZa-procedurevergadering van 12 november 2020.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 B, nr. 14 2

BIJLAGE II **Gevoerde gesprekken**

Gesprek met René Bagchus en Boudewijn Steur, d.d. 9 maart 2021. Toenmalig directeur Democratie en Bestuur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en toenmalig programmadirecteur Strategie en Kennis Covid-19 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Videogesprek.

Gesprek met Hugo van der Poel, d.d. 4 mei 2021. Directeur-bestuurder van het Mulier Instituut. Videogesprek.

Gesprek met Suzanne Poppelaars, d.d. 11 mei 2021. Kenniscoördinator bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Videogesprek.

Gesprek met Erik van de Haar, d.d. 12 mei 2021. Beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad. Videogesprek.

Gesprek met Miranda de Vries, d.d. 17 mei 2021. Burgemeester van de gemeente Etten-Leur. Videogesprek.

Gesprek met Ellen Grootegoed en Willemijn van der Zwaard, d.d. 18 mei 2021. Senior adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en toenmalig senior adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Videogesprek.

Gesprek met Jacob Pot, d.d. 18 mei 2021. Kenniscoördinator bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Videogesprek.

Gesprek met Renske van der Zee, d.d. 26 mei 2021. Senior adviseur bij de Raad voor Cultuur. Videogesprek.

Gesprek met Renske Steenbergen, d.d. 27 mei 2021. Teamleider programma Covid-19 bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Videogesprek.

Gesprek met Henk Bouwmans, d.d. 27 mei 2021. Directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Videogesprek.

Gesprek met Mirjam Bakker, d.d. 28 mei 2021. Senior adviseur bij de Onderwijsraad. Videogesprek.

Gesprek met Debbie Verbeek-Oudijk en Inger Plaisier, d.d. 28 mei 2021. Wetenschappelijk medewerker en senior wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Videogesprek.

Gesprek met Rick Schukking, d.d. 3 juni 2021. Senior beleidsmedewerker Strategie bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Videogesprek.

Gesprek met Frank Speel, d.d. 3 juni 2021. Programmamanager Lokale Democratie bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Videogesprek.

Gesprek met Jeroen Bruijns, d.d. 7 juni 2021. Beleidsmedewerker Lokale Democratie bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Videogesprek.

Gesprek met Joost Sneller, d.d. 7 juni 2021. Tweede Kamerlid namens D66. Videogesprek.

Gesprek met Karim Lambrechts d.d. 8 juni 2021. Senior beleidsadviseur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Videogesprek.

Gesprek met Raymond Jeene, d.d. 12 juli 2021. Griffier bij de gemeente Delft. Videogesprek.

Gesprek met Klaartje Peters, d.d. 14 juli 2021. Zelfstandig onderzoeker, publicist en bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht. Videogesprek.

Gesprek met Bart Bongers, Joanne de Mooij en Rintje Oenema, d.d. 14 juli 2021. Senior beleidsmedewerkers en manager afdeling bestuurlijke ontwikkeling bij het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Videogesprek.

Gesprek met Marcel Boogers, d.d. 15 juli 2021. Hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en onderzoeker bij Necker van Naem. Videogesprek.

Gesprek met Geerten Boogaard, d.d. 16 juli 2021. Hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit Leiden. Videogesprek.

Gesprek met Roberto ter Hark, d.d. 21 juli 2021. Wethouder bij de gemeente Noordwijk. Videogesprek.

Gesprek met Leon Anink, d.d. 26 juli 2021. Gemeentesecretaris van de gemeente Molenlanden. Videogesprek.

Gesprek met Pim van Vliet, d.d. 27 juli 2021. Gemeentesecretaris van de gemeente Leiden en voorzitter van de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Videogesprek.

Gesprek met Jan de Ridder, d.d. 16 augustus 2021. Directeur van de Rekenkamer Metropool Amsterdam. Videogesprek.

Gesprek met Bart Bongers, Henk Brons en Rintje Oenema, d.d. 30 augustus 2021. Senior beleidsmedewerker bestuurlijke ontwikkeling, directeur-generaal Koninkrijksrelaties, manager afdeling bestuurlijke ontwikkeling bij het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Videogesprek.

Gesprek met Annemarie Penn-te Strake, d.d. 8 september 2021. Burgemeester van de gemeente Maastricht en voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Limburg. Videogesprek.

Gesprek met Frank Halsema en Dennis van der Graaf, d.d. 9 september 2021. Gemeentesecretaris en concerncontroller van de gemeente Stichtse Vecht. Videogesprek.

Gesprek met Sandra Groeneveld, d.d. 13 september 2021. Hoogleraar Publiek Management van het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Videogesprek.

Gesprek met Sabine van Zuydam, d.d. 14 september 2021. Adviseur en onderzoeker bij Necker van Naem en docent aan de Universiteit Twente. Videogesprek.

Gesprek met Jeroen van Gool, d.d. 16 september 2021. Directeur van de Wethoudersvereniging. Videogesprek.

Gesprek met Paul 't Hart, d.d. 17 september 2021. Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur en kerndocent aan de Australia New Zealand School of Government. Gesprek op het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap te Utrecht.

Gesprek met Reza Tabatabaie, d.d. 15 oktober 2021. Toenmalig afdelingshoofd Financiën en Economie bij het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Videogesprek.

Gesprek met Wouter Veenendaal, d.d. 18 oktober 2021. Universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit Leiden. Videogesprek.

Gesprek met Koert van Buiren, d.d. 19 oktober 2021. Managing partner van het Economisch Bureau Amsterdam. Videogesprek.

Gesprek met Kim van Es, d.d. 19 oktober 2021. Beleidsmedewerker bij het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Videogesprek.

Gesprek met Alida Francis en Claudia Toet, d.d. 21 oktober 2021. Regeringscommissaris en plaatsvervangend regeringscommissaris van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Videogesprek.
Gesprek met Frits Goedgedrag, d.d. 21 oktober 2021. Staatsraad in buitengewone dienst bij de Raad van State. Videogesprek.
Gesprek met Paul Hofstra, d.d. 25 oktober 2021. Voorzitter van de Rekenkamer van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Videogesprek.
Gesprek met Nils Nijdam, d.d. 27 oktober 2021. Onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer. Gesprek bij de Raad voor het Openbaar Bestuur te Den Haag.
Gesprek met Glenn Thodé, d.d. 27 oktober 2021. Lid van het College financieel toezicht BES. Videogesprek.
Gesprek met Jan Helmond en Hanja Nijeboer, d.d. 28 oktober 2021. Waarnemend rijksvertegenwoordiger en adviseur waarnemend rijksvertegenwoordiger. Videogesprek.
Gesprek met Gert Oostindie, 8 november 2021. Emeritus Hoogleraar koloniale en postkoloniale geschiedenis. Videogesprek.
Gesprek met René Bagchus, d.d. 18 november 2021. Directeur Koninkrijksrelaties en Caribisch Nederland bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Videogesprek.
Gesprek met Paul Comenencia, d.d. 22 november 2021. Staatsraad van het Koninkrijk bij de Raad van State. Videogesprek.
Gesprek met Lex van Eijndhoven en Petra Habets, d.d. 1 december 2021. Directeur-bestuurder van WIJeindhoven, eigenaar van Petra Habets Advies & Ontwikkeling. Videogesprek.
Gesprek met Puck van Eijk en Gertjan Rietveld, d.d. 6 december 2021. Beleidsadviseur en coördinerend beleidsmedewerker bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Videogesprek.
Gesprek met Chantal de Koster en Renske Steenbergen, d.d. 7 december 2021. Medewerker en teamleider Programma Covid-19 bij de Vereniging van Nederlandse gemeenten. Videogesprek.
Gesprek met Roxanne Francees en Christopher Frans, d.d. 10 december 2021. Adjunct-eilandsecretarissen van het openbaar lichaam Bonaire. Videogesprek.
Gesprek met Wijnand de Vries, d.d. 22 december 2021. Coördinerend beleidsmedewerker bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Videogesprek.
Gesprek met Anne de Baat, d.d. 22 december 2021. Gemeentesecretaris a.i. bij de gemeente Hendrik Ido Ambacht. Telefonisch gesprek.
Gesprek met de Interbestuurlijke Klankbordgroep Covid-19 van de VNG, d.d. 7 februari 2022. Videogesprek.

De Raad is Jonathan Johnson, de gezaghebber van het openbaar lichaam Saba, erkentelijk voor zijn schriftelijke beantwoording van de vragen.

BIJLAGE III **Geraadpleegde literatuur**

113 Zelfmoordpreventie (2022, 14 januari) *Meer suïcides onder jongvolwassenen tussen 20 en 30 jaar.* Geraadpleegd op 25 januari 2022 via https://www.113.nl/actueel/meer-suicides-onder-jongvolwassenen-tussen-20-en-30-jaar.

Algemene Rekenkamer (2021) *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland.*

Andersson Elffers Felix (2021) *Nieuw inzicht in de financiële bijwerkingen van corona.*

Bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen (2020) *Niet aanpassen, maar afwijken: Verslag van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen.*

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. 't (2021) *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Cham (Zwitserland): Palgrave Macmillan.

Boonstra, W. (2021, 23 november) *Corona vraagt iets anders van bestuurder*. Geraadpleegd op 8 december 221 via https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/beste-bestuurder-daadkrachtig-betrokken-en-communicatief.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2021) *Trends in the Caribbean Netherlands 2021.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2021, 29 oktober) *Jeugdhulp 1e halfjaar 2021: 2. Jeugdhulptrajecten*. Geraadpleegd op 17 december 2021 via https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/jeugdhulp-1e-halfjaar-2021/2-jeugdhulptrajecten.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 17 februari) *Werkloosheid gedaald tot niveau van voor coronacrisis*. Geraadpleegd op 22 februari 2022 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/46/werkloosheid-gedaald-tot-niveau-van-voor-coronacrisis.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2021, 6 december) *Caribisch Nederlandse eilanden hard getroffen door COVID-19 pandemie*. Geraadpleegd op 10 januari 2022 via https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2021/49/caribisch-nederlandse-eilanden-hard-getroffen-door-covid-19-pandemie.

Centraal Planbureau (2021, september) *Macro Economische Verkenning 2022.*

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2021) *Raadsleden en Veiligheid, Benchmarkonderzoek 2021.*

Croon, J. de, Kersten, J., Gutlich, M. Pistorius, R., Fonken, R. & Ostaaijen, J. van (2021) *Boete of berisping. Waarom je in sommige gemeenten sneller een coronaboete krijgt*.

De Nederlandse ggz (2021, 9 november) *Ruth Peetoom luidt noodklok over wachttijden voor ggz*. Geraadpleegd op 22 november 2021 via https://www.denederlandseggz.nl/nieuws/2021/ruth-peetoom-luidt-noodklok-over-wachttijden-voor-ggz-zorg.

Denktank Coronacrisis (2021) *Perspectief op Herstel*.

Divosa (2021, 3 mei) *Landelijk overschot 316 miljoen op bijstandsbudget; desondanks tientallen gemeenten met tekort*. Geraadpleegd op 23 juni 2021 via https://www.divosa.nl/nieuws/landelijk-overschot-316-miljoen-op-bijstandsbudget-desondanks-tientallen-gemeenten-met-tekort.

Economisch Bureau Amsterdam (2021) *BES-fonds: ontwikkeling, verbetering en coördinatie.*

Edelenbos, J., Popering-Verkerk, J. van, Stouten, M. & Taanman, M. (2022, 14 januari) Regionale aanpak crisis een droom, in: *Binnenlands Bestuur*, 01-2022, p. 22-24.

Esser, J. & Boogaard, G. (2020, 12 juni) 25 kapiteins, 1 vloot. Differentiatie, deconcentratie en decentralisatie in de Covid-19 noodverordeningen, in: *Nederlands Juristenblad*, nr. 23, p. 1644-1651.

Eurostat (2022, 4 februari) *Individuals' level of digital skills (until 2019)*. Geraadpleegd op 23 september 2021.

Hofstra, R., Michels, A. & Meijer, A. (2020) *Is digitalisering van de lokale democratie nu ineens wél mogelijk? Hoe provincies en gemeenten innoveren tijdens de coronacrisis.*

Hofstra, R., Michels, A. & Meijer, A. (2021) *Coronacrisis en inclusiviteit van lokale en regionale democratie.*

Instituut Fysieke Veiligheid (2021) *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises. Een inventarisatie van mogelijkheden om de samenwerking te versterken.*

Landelijk Operationeel Team Corona (2021) *Bestuurlijke handelingsperspectieven voor voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters.*

Maas, M. (2021, 13 mei) *Corona dwingt gemeenten tot scherper centrumbeleid*. Geraadpleegd op 20 mei 2021 via https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/corona-dwingt-gemeente-tot-scherper-centrumbeleid.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 28 mei) *Kamerbrief, betreft: Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden*. Kamerstukken II, 2019/2020, 35 420, nr. 43.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 26 maart) *Brief aan colleges van burgemeester en wethouders, betreft: Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden maart 2021: verdeling over gemeenten.*

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 27 september) *Kamerbrief, betreft: Tweede voortgangsbrief verkenning permanente regeling digitale beraadslaging en besluitvorming*. Kamerstukken II, 2021-2022, 35 424, nr. 17.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021, 16 november) *Brief aan de Commissarissen van de Koning, colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders, betreft: Gezamenlijke opgave opvang en huisvesting vergunninghouders.*

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & minister van Justitie en Veiligheid (2020, 20 november) *Brief aan alle burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's, betreft: voorbereiding op inwerkingtreding Twm.*

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & minister van Justitie en Veiligheid (2020, 20 november) *Bijlage bij brief d.d. 20 november 2020 inzake voorbereiding op inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19*.

Minister van Economische Zaken en Klimaat, minister van Financiën, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat & staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst (2021, 21 januari) *Kamerbrief, betreft: Uitbreiding economisch steun- en herstelpakket*. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 420, nr. 217.

Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020) *Memorie van Toelichting, betreffende wetsvoorstel: Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)*. Kamerstukken II, 2019/2020, 35 526, nr. 3 (herdruk).

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020) *Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk.*

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020) *IAK: Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Mulier Instituut (2021) Monitor Sport en corona IV.*

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2022, 16 januari) *Driekwart raadsleden herkiesbaar ondanks minder leuk werk*. Geraadpleegd op 19 januari 2022 via https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/driekwart-raadsleden-herkiesbaar-ondanks-minder-leuk-werk.

Nieuwsuur (2021, 18 oktober) *Veiligheidsberaad geeft gehoor aan oproep voor meer opvangplekken*. Geraadpleegd op 9 november 2021 via https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2402204-veiligheidsberaad-geeft-gehoor-aan-oproep-voor-meer-opvangplekken.

Ombudsman Sint Maarten, de Nationale Ombudsman & Ombudsman van Curaçao (2020, 8 juli) *Brief aan de voorzitter van de Rijksministerraad de heer drs. M. Rutte*. Geraadpleegd via https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20aan%20de%20heer%20Rutte%20namens%20ombudsmannen%20Koninkrijk.pdf.

Peters, K., Boogaard, G., Van den Berg, B. & Van Kalken, L. (2020) *Derde rapportage, eindrapport Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*.

Peters, K., Boogaard, G., Van den Berg, B. & Van Kalken, L. (2021) Lokale democratie achter de schermen: Lessen leren uit digitaal vergaderen door gemeenteraden in coronatijd, in: *Bestuurskunde*, 2021-3 (30), p. 54-61.

Polman, H. (2022) Grensregio's en besluitvorming over Covid-19, in: Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd*, p. 79-81.

Platform 0031 (2021) *Eindcongres Impact van corona op het openbaar bestuur [Video]*. Geraadpleegd via https://www.youtube.com/watch?v=4-7jYtyhVm4.

Raad van State (2019) *Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK*. Bijlage bij Kamerstukken 2019/2020, 35300-IV, nr. 11.

Raad van State (2021) *Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht'.*

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Briefadvies Financiële compensatie coronacrisis.*

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) *Wegingskader goed openbaar bestuur.*

Regioplan (2018) *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland.*

Regioplan (2021) *Samen beter: ziekteverzuim binnen gemeentelijke organisaties.*

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Trimbos-instituut & GGD GHOR Nederland (2021) *Monitor Mentale gezondheid en Middelgebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I: Mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs.*

Roest, S., Boogers, M. & Velderman, W.-J. (2020) *Effecten van de coronacrisis op de rol en positie van wethouders.*

RTL Nieuws (2020, 27 september). *Grote regionale verschillen coronaboetes: Gelderland-Zuid opvallend streng*. Geraadpleegd op 16 februari 2022 via https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5186478/grote-verschillen-uitgedeelde-coronaboetes.

RTV Utrecht (2021, 14 april) *Inwoners Baarn kunnen corona-wandelen met wethouders en burgemeester*. Geraadpleegd op 21 september 2021 via https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2162852/inwoners-baarn-kunnen-corona-wandelen-met-wethouders-en-burgemeester.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2020) *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen: mantelzorgers.*

Spit, N., Visscher, K., Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Trappenburg, M. (2021) *Burgerinitiatief ten tijde van corona. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.*

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 24 april) *Kamerbrief, betreft: Extra maatregelen Caribisch Nederland i.v.m. covid-19*. Kamerstukken II, 2019-2020, 35 420, nr. 25.

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 16 oktober) *Kamerbrief, betreft: Steun en herstelpakket Caribisch Nederland*. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 420, nr. 150.

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 29 juni) *Kamerbrief, betreft: Noodpakket banen en economie*. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 420, nr. 326.

Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (2021, 12 mei) *Kamerbrief, betreft: Contouren aanpak herstructurering winkelgebieden in binnensteden en kernen*. Kamerstukken II, 2020-2021, 31 757, nr. 105.

Stadszaken (2021, 20 april) *900 fysieke winkels minder in 2021, corona nog geen impact*. Geraadpleegd op 6 mei 2021 via https://stadszaken.nl/artikel/3469/900-fysieke-winkels-minder-in-2021-corona-nog-geen-impact.

Teeffelen, K. van (2022, 19 februari) *Hoe komt Nederland mentaal uit de coronacrisis? Deze hoogleraar ziet drie scenario's*. Geraadpleegd op 22 februari 2022 via https://www.trouw.nl/binnenland/hoe-komt-nederland-mentaal-uit-de-coronacrisis-deze-hoogleraar-ziet-drie-scenario-s~bf25a8fa/.

Unfried, M. & Mertens, P. (2022) Crisismanagement met een drievoudige handicap, in: Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd*, p. 82-87.

UNICEF (2019) *Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland*. Den Haag: UNICEF Nederland.

UNICEF (2020) *Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op kinderen en jongeren in Nederland*. Den Haag: UNICEF Nederland.

Van den Berg, C., Dreef, S. & Clemens, S. (2020) *Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis*.

Veiligheidswet BES (2018, 1 augustus) Geraadpleegd op 15 februari 2022 via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028586/2018-08-01.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020) *Infographic financiële compensatie corona-maatregelen*. Geraadpleegd op 7 december 2021 via https://vng.nl/sites/default/files/2020-09/infographic-financiele-compensatie-corona.pdf.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021) *Sociaal sterker de crisis uit: Lokaal perspectief op herstel en innovatie (na)ast corona.*

Vereniging voor Bestuurskunde (2020, 22 april) *prof. dr. Sandra Groeneveld - Special State of Science [Video]*. Geraadpleegd via https://www.youtube.com/watch?v=TR_dDebAcvw.

Verhagen, J. (2020, 25 juni) *Burgemeester aan de wandel om inwoners te ontmoeten: 'Een soort Molentocht te voet'*. Geraadpleegd op 21 september 2021 via https://www.ad.nl/rivierenland/burgemeester-aan-de-wandel-om-inwoners-te-ontmoeten-een-soort-molentocht-te-voet~aa513391/.

Voorzitter Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2020, 23 november) *Brief aan de colleges van B&W, betreft: Beleidskader Tijdelijke Wet Maatregelen covid-19 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.*

Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (2019) *'Samenwerken': Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan.*

Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2021, 1 juli) Geraadpleegd op 24 augustus 2021 via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028151/2021-07-01.

Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2021, 1 juli) Geraadpleegd op 24 augustus 2021 via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028142/2021-07-01.

Wet veiligheidsregio's (2022, 1 januari) Geraadpleegd op 9 februari 2022 via https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2022-01-01.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2021, 2 september) *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden.*

Zuydam S. van (2021) *Burgemeester in coronatijd: Meer dan betrokken daadkracht*.

BIJLAGE IV Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vicevoorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Drs. D.M.G. (Daan) Roovers
Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

H. (Huri) Sahin
Directeur, Stichting LOKAAL, centrum voor democratie in Rotterdam

Drs. P.J. (Peter) Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Drs. P.J.M. (Peter) Wilms
Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector