



Coronabestrijding en de veranderende context van het lokaal bestuur **Een historisch overzicht met vijf perioden**

Carmen Dymanus
Roos Hofstra
Ank Michels
Albert Meijer

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht

22 oktober 2020

Dit paper is geschreven in het kader van het onderzoeksprogramma 'Corona als stresstest voor het openbaar bestuur' dat deels wordt gefinancierd door het ministerie van BZK. Binnen dit bredere programma doet de Universiteit Utrecht onderzoek naar de betekenis van de coronacrisis voor democratische innovatie in het lokaal bestuur.

Introductie

Coronabestrijding vraagt veel van burgers en van het binnenlands bestuur. Niet alleen zijn er ingrijpende maatregelen nodig om het coronavirus in te dammen, maar die maatregelen veranderen ook voortdurend afhankelijk van de ernst van de situatie van het virus. Die steeds veranderende maatregelen hebben ook effect op het bestuur, met name op de wijze waarop de democratie functioneert en kan functioneren. *Het doel van dit paper is om een helder overzicht te bieden van de verschillende perioden die er kunnen worden onderscheiden om zo precies aan te geven hoe de context van het lokaal bestuur er in elke periode uitzag,*

Hieronder onderscheiden we op basis van de landelijke maatregelen die er gelden vijf periodes in de periode van maart 2020 tot november 2020. Voor iedere periode geven we een overzicht van de belangrijkste landelijke maatregelen en van de belangrijkste ontwikkelingen in het functioneren van het democratisch bestuur. Daarbij besteden we met name aandacht aan de mogelijkheden om democratische besluiten te nemen in de Gemeenteraad, om gemeenteraadsvergaderingen te laten plaatsvinden en om burgerparticipatie te organiseren. Deze vijf perioden laten zo goed de dynamiek in de context van het lokaal bestuur ten tijde van corona zien.

Periode 1: Begin van de crisis (9 maart tot 23 maart)

Landelijke maatregelen

9 maart 2020

Eerste *hygiënemaatregelen* waaronder regelmatig handen wassen, in de elleboog niezen en hoesten en geen handen meer schudden.

12 maart 2020

- Nieuwe landelijke overheidsmaatregelen worden afgekondigd: iedereen in Nederland wordt opgeroepen om thuis te blijven bij klachten als neusverkoudheid, hoesten, keelpijn of koorts.
- Ook is het verzoek om sociaal contact te mijden.
- Bijeenkomsten met meer dan honderd personen worden afgelast. Dat geldt ook voor publieke locaties als musea, concertzalen, theaters, sportclubs en sportwedstrijden.

15 maart 2020

Alle eet- en drinkgelegenheden (behalve die in hotels), sport- en fitnessclubs, sauna's, seksclubs en coffeeshops dienen vanaf 18.00 uur die dag te sluiten.

16 maart 2020

Alle kinderdagverblijven, basis- en middelbare scholen, MBO en hoger onderwijs worden gesloten.

Bestuurlijke context & democratische praktijk

17 maart 2020

Naar aanleiding van bovenstaande algemene maatregelen, bracht het ministerie van BZK een richtlijn uit om meer duiding te geven aan de betekenis van deze maatregelen voor het openbaar bestuur.

- In een richtlijn van het ministerie van BZK wordt opgeroepen tot grote terughoudendheid bij gemeenteraden en PS bij het beleggen van vergaderingen. Het advies is om vergaderingen die niet strikt noodzakelijk zijn uit te stellen, maar BZK laat een uiteindelijk besluit over aan gemeenten.
- Zonder fysieke raadsvergadering kunnen er in principe geen raadsbesluiten worden genomen.
- Ook mag geen publiek aanwezig meer zijn.

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2020/3/bericht-bzk.pdf>

Sommige gemeenten kiezen deze periode voor het 'Amersfoortse model'. Dit model houdt in dat een zo klein mogelijke meerderheid van de raadsleden naar het gemeentehuis komt waar alleen gestemd wordt (omdat de wet tot dan toe fysieke aanwezigheid verplichtte). De debatten kunnen eventueel wel met een videoverbinding worden gevoerd.

Periode 2: Intelligente lockdown (23 maart tot 9 april)

Landelijke maatregelen

23 maart: intelligente lockdown

- Samenscholingsverbod → Alle bijeenkomsten, samenkomsten en evenementen zijn tot maandag 1 juni 2020 verboden (in plaats van tot 6 april); de ondergrens van 100 personen vervalt.
- Het uitoefenen van bijna alle contactberoepen wordt verboden.
- 1.5 meter afstand houden is nu de regel en kan worden beboet.
- Vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden en stranden mogen door de autoriteiten gesloten worden als er door de bezoekers geen 1,5 meter afstand wordt gehouden.

Bestuurlijke context & democratische praktijk

In deze periode konden gemeenteraden **geen besluiten nemen** en niet samenkomen vanwege bovenstaand verbod. De gemeentelijke politiek lag dus zo goed als stil. Ook participatieprojecten en bijeenkomsten werden geannuleerd.

Periode 3: Digitaal bijeenkomen en besluiten (9 april tot 1 juli)

Landelijke maatregelen

6 mei 2020: eerste versoepelingen en routekaart

De eerste grote versoepelingen van de coronamaatregelen worden aangekondigd door premier Rutte. Tevens kwam er een „routekaart” tot 1 september om de overgang naar de anderhalvemetersamenleving soepeler te laten verlopen. De belangrijkste maatregelen waren verder:

- Kappers, schoonheidsspecialisten en pedicures mogen vanaf 11 mei weer aan het werk gaan.
- Basisscholen heropen de deuren vanaf die datum.
- Buitensporten worden ook weer toegestaan, met inachtneming van de 1,5 meter afstand.

1 juni 2020

- Het dragen van een mondkapje wordt verplicht in het openbaar vervoer.
- Restaurants, middelbare scholen, musea, theaters en bioscopen gaan weer open.

Bestuurlijke context & democratische praktijk

9 april 2020: Tijdelijke Wet Digitale Beraadslaging en Besluitvorming

Op 8 april 2020 werd de Tijdelijke Wet Digitale Beraadslaging en Besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Tijdelijke wet) ondertekend. Deze wet trad een dag later in werking en maakt het sindsdien mogelijk dat decentrale overheden tijdens de coronacrisis op afstand vergaderen en stemmen via digitale middelen. Voorwaarde hierbij is dat de besluitvorming openbaar te volgen moet blijven, bijv. via een videoverbinding.

- Vanaf 9 april konden gemeenteraden, waterschappen en PS dus weer vergaderen en besluiten nemen. Ook inspraak van burgers werd gedigitaliseerd.
- Vanaf eind april/mei werden ook participatieprojecten in toenemende mate weer opgepakt soms volledig online, maar soms ook in hybride vorm.

25 juni 2020

Ollongren verlengt de tijdelijke wet beraadslaging en besluitvorming tot ten minste 1 november.

Periode 4: Hybride en fysieke bijeenkomsten (1 juli tot 30 september)

Landelijke maatregelen

1 juli 2020

- Alle binnen- en buitensporten en contactberoepen zijn toegestaan.
- Bij georganiseerde samenkomsten zijn weer max. 100 personen toegestaan.

Bestuurlijke context & democratische praktijk

Doordat vanaf 1 juli fysieke bijeenkomsten weer toegestaan werden, konden ook gemeenten en provincies weer fysieke bijeenkomsten organiseren. Vergaderingen vinden plaats met inachtneming van de coronamaatregelen, door bijv. in grotere zalen te vergaderen zodat de anderhalve meter gewaarborgd kan worden. De vergaderingen zijn meestal niet toegankelijk voor publiek en inspraak van burgers gebeurt overwegend digitaal, maar er zijn ook gemeenten die de mogelijkheid creëren om fysiek in te spreken of aanwezig te zijn (bijv. gemeente Opsterland, Purmerend). Ook kunnen gemeenten kiezen voor een hybride vorm (bijv. Gooise Meren) waarbij besluitvormende vergaderingen digitaal plaatsvinden, maar meningsvormende raadsvergaderingen fysiek plaatsvinden.

Na het zomerreces werden er weer bewonersbijeenkomsten georganiseerd waarbij de mogelijkheid werd geboden om fysiek aanwezig te zijn naast de mogelijkheid om online in te bellen. Ook bewonersbijeenkomsten met een uitsluitend fysiek karakter worden weer georganiseerd.

Periode 5: Weer gedeeltelijke lockdown (30 september tot nu)

Landelijke maatregelen

30 september 2020

Door het kabinet worden nieuwe maatregelen getroffen om het aantal sociale contactmomenten tussen mensen te beperken. Het aantal personen per ruimte wordt teruggeschroefd tot 30. Daarnaast adviseert het kabinet dringend om mondkapjes te dragen in publieke binnenruimtes.

15 oktober 2020

Twee weken hierna volgt een gedeeltelijke lockdown met als doel de oplopende besmettingen te beperken.

- Alle evenementen worden verboden.
- Cafés en restaurants gaan dicht en volwassen (amateur)sport wordt stilgelegd.
- Het maximumaantal van 30 personen per ruimte blijft gelden.

Bestuurlijke context & democratische praktijk

Na het reces werd op veel plekken de voorkeur gegeven aan fysieke bijeenkomsten, met inachtneming van de coronamaatregelen. Door bovenstaande maatregelen werd echter kort na de hervatting hiervan weer overgeschakeld op de online varianten. Waar in sommige gemeenten raadsvergaderingen en bewonersbijeenkomsten dus voor korte tijd weer (deels) fysiek plaats konden vinden, werden deze fysieke bijeenkomsten geannuleerd en aangepast naar online bijeenkomsten.

Volgende periode ...

We kunnen onmogelijk weten hoeveel periodes er na periode 5 nog zullen komen. Duidelijk tot nu toe is dat het coronavirus voortdurend dwingt tot aanpassingen van de regels van het democratisch bestuur en tot veranderingen in de democratische praktijk.