

# Burgemeester in coronatijd

## *Meer dan betrokken daadkracht*

*Sabine van Zuydam<sup>1</sup>*

2021

### 1. In contact met inwoners

“Ik leef mee met deze meneer en zijn familie. We werken er met man en macht aan om deze besmetting in de kiem te kunnen smoren”, aldus burgemeester Hanne van Aart, op de dag dat de eerste bevestigde coronapatiënt van Nederland in haar gemeente, Loon op Zand, werd vastgesteld (Brabants Dagblad, 27 februari 2020). Op dat moment kon nog niet worden vermoed hoe lang de coronapandemie de samenleving in zijn greep zou houden.

Het werd een crisis die het openbaar bestuur flink op de proef stelde en waarin veel van bestuurders werd gevraagd. De rol die burgemeesters daarin speelden was een bijzondere. Naast de landelijke spelers als de premier en de minister van Volksgezondheid waren zij voor inwoners misschien wel de meest zichtbare vertegenwoordigers van de corona-aanpak voor inwoners. Ze coördineerden bijvoorbeeld de lokale vertaling van de maatregelen die werden ingevoerd en handhaafden de openbare orde en veiligheid. Maar ook in het te woord staan van de slachtoffers en hun families en het duiding geven aan wat er aan de hand was, werd er wat van burgemeesters gevraagd (Boogers et al., 2021). Kortom, net als in veel crisissituaties kwam veiligheid en handhaving samen met een sociale component.

In dit artikel staat de vraag centraal hoe burgemeesters hun rol tijdens de eerste maanden van de coronacrisis hebben opgepakt richting de samenleving. Hoe duiden zij de coronapandemie? Welke boodschap brengen ze aan inwoners en op welke manier? En: hoe positioneren zij zich daarin zelf als burgemeester?

Sinds eind februari 2020 bij de eerste patiënt in Nederland corona werd vastgesteld, hebben burgemeesters op uiteenlopende manieren geprobeerd om inwoners van hun gemeenten te bereiken. Van brieven tot aan video's op sociale media. Van berichten aan alle inwoners tot aan berichten aan speciale doelgroepen zoals kinderen en ondernemers. Van oproepen om vooral thuis te blijven en waarschuwingen aan zij die de regels overtreden, tot aan het bedanken van zorgverleners en anderen vitale beroepen. Voor dit artikel zijn boodschappen die burgemeesters aan inwoners stuurden in de periode van de eerste bevestigde coronapatiënt in Nederland (27 februari 2020) tot en met de eerste versoepelingen van de coronamaatregelen (28 april 2020) verzameld en geanalyseerd, om zo te kunnen

---

<sup>1</sup> Dr. Sabine van Zuydam ([sabine@necker.nl](mailto:sabine@necker.nl)) is verbonden aan de universiteiten van Twente en Tilburg en is werkzaam bij Necker van Naem.

laten zien welke duiding zij aan de coronacrisis gaven en welke accenten zij in hun eigen rolname legden.

In het vervolg van dit artikel komen eerst verschillende mogelijke perspectieven op de coronacrisis aan bod (paragraaf 2). Aangesloten wordt bij de perspectieven die volgens eerder onderzoek onder inwoners waarneembaar waren. Het zijn immers deze inwoners die burgemeesters wilden bereiken. Vervolgens wordt stil gestaan bij de rollen die de Nederlandse burgemeester richting de samenleving vervult (paragraaf 3). Gezamenlijk vormt dit als het ware het analysekader waarmee vervolgens de berichten aan inwoners zijn geanalyseerd. Over die bevindingen gaat het in paragraaf 5 tot en met 7, nadat in paragraaf 4 de onderzoeksmethoden zijn toegelicht. Tot slot worden in de achtste en laatste paragraaf conclusies en lessen geformuleerd.

## 2. Perspectieven op corona: Niet alleen een probleem van volksgezondheid

Renée van Os en Anne van de Meerakker (2020) laten zien dat Nederlanders verschillende ‘frames’ gebruiken op sociale media om duiding te geven aan de coronacrisis. Zoals zij stellen: “‘gezondheid gaat voor alles’ is de meest gehoorde reactie op de maatregelen die zijn getroffen om het coronavirus het hoofd te bieden. Maar de crisis ontwricht de maatschappij niet alleen in medische zin” (Van Os & Van de Meerakker, 2020: 2). Het heeft gevolgen zowel op het vlak van gezondheid, als op economisch, sociaal en politiek vlak, zo is terug te lezen in reacties van inwoners. Een samenvatting:

*Gezondheid* – in de manier waarop over corona wordt gesproken door inwoners krijgt het gezondheidsdomein veel aandacht. Niet verwonderlijk, het gaat immers om een virus dat mensen ernstig ziek kan maken en die een grote druk legt op de gezondheidszorg. In dit opzicht is corona niet alleen een virus met grote gevolgen voor de volksgezondheid en kwetsbare mensen, maar ook een virus dat leidt tot een dusdanige groei van patiënten dat de IC-capaciteit het niet aankan en zorgmedewerkers overbelast raken. Dat laatste maakt dat de zorgmedewerkers misschien wel de echte helden van de coronacrisis zijn: zij stijgen boven zichzelf uit, met gevaar voor eigen leven want er zijn te weinig beschermingsmiddelen. Het virus drukt ons daarnaast ook met de neus op de feiten als het gaat om de eigen levensstijl: we moeten gezond(er) leven. Dat helpt om het virus de baas te worden. Overigens is er ook een tegengeluid hoorbaar, zeker in de eerste maanden na de uitbraak van corona in Nederland. Namelijk dat het coronavirus niet meer is dan een gewone griep of een normale verkoudheid en de ernst ervan dus ook niet overdreven moet worden.

*Economie* – de coronacrisis is ook een economische crisis. De getroffen maatregelen hebben als gevolg dat de economie op slot gaat, waardoor bedrijven en organisaties failliet gaan als er niets wordt gedaan. Dat raakt mensen direct in hun werk en dus hun inkomen. Er is veel gezondheidsschade, maar de economische schade moet ook niet worden onderschat, zo brengen inwoners naar voren. Tegelijkertijd wijzen anderen erop dat het virus juist laat zien wat er echt toe doet in het leven en dat is niet materiële welvaart. Corona laat zien dat er een pas op de plaats gemaakt moet worden en “we” misschien wel moeten stoppen met steeds “meer, meer, meer” te willen.

*Sociaal* – corona raakt niet alleen de economie, maar zet eigenlijk de hele wereld op zijn kop. Wat altijd normaal was, is dat ineens niet meer. Plotseling staat de samenleving stil. Er zijn een aantal groepen die daardoor hard geraakt worden. In het bijzonder denken inwoners aan eenzame ouderen en jongeren. De maatregelen tegen het virus zijn er om onder meer de kwetsbare ouderen te beschermen, maar ze worden daar op een andere manier ook door geraakt. De laatste fase van hun leven brengen ze gedwongen in sociale isolatie door. Sommigen vragen zich af of dat wellicht niet veel erger is dan het

virus zelf. Van jongeren wordt daarnaast een grote opoffering gevraagd. Zelf worden ze minder ziek van het virus, maar zij krijgen door het wegvallen van alle sociale evenementen en mogelijkheden ook te maken met isolatie. Hierdoor ligt verveling of erger op de loer. Dit terwijl het juist een fase in hun leven is waarop ze er volop op uit zouden moeten (kunnen) gaan.

*Politiek* – in politieke zin is er onder inwoners aandacht voor de manier waarop de overheid met het virus omgaat. Zo ziet een deel van inwoners het als een excuus of een afleidingstruc om de aandacht af te leiden van belangrijker thema's, zoals klimaatverandering. Het idee dat politici en bestuurders corona gebruiken om er zelf beter van te worden is ook onderdeel van deze interpretatie van het virus. Anderen richten zich meer op de aanpak die door de overheid is gekozen. Zij zien daarin bijvoorbeeld een machtsvraag. Wie nemen de besluiten en op basis waarvan? Is dat de regering of zijn dat de wetenschappers in het OMT? Hier hoort ook de vraag bij hoe zij daarvoor ter verantwoording zijn te roepen. De aanpak van de overheid kan daarbij niet altijd op instemming rekenen en een deel van de inwoners spreekt van een zwenkende koers. De overheid weet ook niet goed wat ze moet doen en doet dus maar wat, zo is hun overtuiging. Helderheid en weloverwogen maatregelen ontbreken volgens deze inwoners.

Perspectieven op het coronavirus als dezen – gezondheid, economie, sociaal en politiek – zijn dus af te leiden uit de manier waarop inwoners op sociale media over corona spreken in de eerste maanden na de uitbraak van het virus. Het is de vraag in hoeverre deze ook onder burgemeesters terugkomen en op wat voor manier.

### **3. Rollen van de Nederlandse burgemeester richting de samenleving**

In de literatuur over het Nederlandse burgemeesterschap zijn verschillende karakterisering en beschrijvingen van de rollen die burgemeesters vervullen terug te vinden (zie bijvoorbeeld Karsten et al., 2010; Karsten et al., 2014; Boogers et al., 2021). Naast een rol binnen het gemeentebestuur als kwaliteitsbewaker, komen veelal de rol van de burgemeester als symbool voor de gemeente en gemeenschap en de rol op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid terug. Deze kunnen ook wel worden samengevat als de 'majesteitelijke' en de 'magistratelijke' rollen van de burgemeester (Karsten et al., 2014) en het zijn met name deze twee rollen die in dit paper relevant zijn.

Burgemeesters zijn allereerst het gezicht van de gemeente en de gemeenschap; een boegbeeld met een bindende functie. Van de burgemeester wordt een bijdrage verwacht aan het samenbinden van groepen in de samenleving en het versterken van de onderlinge samenhang. Dat doen zij door te duiden waar de lokale samenleving en gemeente voor staan, oftewel door te bouwen aan een gemeenschappelijker identiteit (Bryson & Crosby, 1992; Verheul & Schaap, 2010). En door te verbinden, wat onder meer inhoudt het (soms letterlijk) bij elkaar brengen van groepen, belangen en waarden die in de samenleving leven (Karsten, 2010b; Karsten et al., 2012). Die taak is extra belangrijk ten tijde van crises, rampen of aanslagen, als juist die lokale samenhang op de proef wordt gesteld (Eenhoorn, 2012). Het is dan aan de burgemeester om de gezamenlijkheid – inclusief gedeelde waarden, normen en identiteit – te bevestigen (Boin & 't Hart, 2003).

Handhaving van de openbare orde is een verantwoordelijkheid die bij de burgemeester is belegd, zo volgt uit de Gemeentewet. Overlast moet worden voorkomen en ordeverstoringen bestreden. Die verantwoordelijkheid gaat gepaard met verschillende bestuurlijke bevoegdheden. Zo houdt de burgemeester toezicht op (de veiligheid bij) openbare bijeenkomsten en heeft hij of zij het gezag bij een brand of ramp. Dat burgemeesters een eigenstandige rol hebben op het gebied van openbare orde en

veiligheid (OOV) betekent niet dat zij er alleen voor staan. Sterker nog, er is een nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie en politie in de veiligheidsdriehoek en ook in het college en in de raad komt openbare orde en veiligheid aan bod (Karsten et al., 2014). De afgelopen jaren zijn de bevoegdheden van de burgemeester op dit terrein uitgebreid. De verwachting (of vrees) bestond dat zij als gevolg daarvan veel meer als *crimefighter* zouden (kunnen) gaan profileren. In de praktijk blijkt dat niet het geval te zijn en vervullen burgemeesters vooral een rol als hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde (Boogers et al., 2021).

Tegen de achtergrond van deze twee rollen zijn er richting de samenleving een achttal functies af te leiden die de burgemeester vervult of kan vervullen (Karsten et al., 2014):

1. *Burgervader/ -moeder* - deze functie houdt vooral in dat burgemeesters er moeten 'zijn' voor inwoners en dat zij contact onderhouden met alle groepen in de samenleving. Dat betekent het opzoeken van individuele inwoners, maar ook van maatschappelijke organisaties en bedrijven. Bovendien vraagt deze functie dat de burgemeester aanspreekbaar is, ook – of misschien juist – voor inwoners die wat verder weg staan van de samenleving of anderszins kwetsbaar zijn.
2. *Verbinder* – groepen, belangen en waarden binnen de samenleving worden door de burgemeester bij elkaar gebracht en in verbinding gebracht met de gemeentelijke overheid. De burgemeester vormt een knooppunt, waar via verschillende partijen elkaar ontmoeten. Het deel uitmaken van allerlei sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke netwerken is hiervoor belangrijk. Het doel van die verbinding maken is om de verhoudingen goed te houden en te zorgen dat problemen worden opgelost. Welke oplossing dat moet zijn, daar zijn burgemeesters terughoudend in om dat te bepalen.
3. *Vertegenwoordiger of gezicht van de gemeente* – de burgemeester symboliseert de eenheid van de gemeente en gemeenschap. Burgemeesters vinden zelf dat zij niet zozeer de eenheid bewerkstelligen of daarvoor de lijnen uitzetten, maar vooral dat ze een brugfunctie kunnen vervullen en een weerspiegeling kunnen zijn van de eenheid die er is.
4. *Belangenbehartiger namens de gemeente* – voor burgemeesters betekent deze functie niet dat zij een specifiek belang vertegenwoordigen. Ze staan immers boven de partijen. Wel gaat het om zaken als het opkomen voor de gemeente en gemeenschap als geheel richting anderen. In deze zin hangt het behartigen van belangen samen met het zijn van een ambassadeur voor de totale gemeente.
5. *Moreel leider* – bij moreel leiderschap gaat het om de overtuigingen die de burgemeester uitdraagt, maar ook om het bieden van richting bij het navigeren van moreel ingewikkelde kwesties. Burgemeesters vervullen in dit opzicht een voorbeeldfunctie. Richting de samenleving, maar ook richting anderen in het openbaar bestuur.
6. *Handhaver* – het bewaken van de grenzen en het handhaven van normen en regels is een functie die nauw samenhangt met de taak die de burgemeester heeft op het terrein van openbare orde en veiligheid.
7. *Visieontwikkelaar* – burgemeesters kunnen een rol vervullen in het ontwikkelen en uitdragen van een visie, bijvoorbeeld op de samenleving of op de samenwerking tussen burgers en de gemeentelijke overheid. Niettemin zijn burgemeesters hierin terughoudend, omdat het op gespannen voet kan staan met hun onafhankelijkheid en tot politisering kan leiden.
8. *Ombudsman* – bij deze functie gaat het om activiteiten als het leggen van contacten om tegenstellingen (tussen groepen) in de samenleving te overbruggen, op te treden als sociaal raadsman of -vrouw en het zijn van een vertrouwenspersoon voor inwoners. Als burgemeesters er zelf naar gevraagd wordt hoe belangrijk zij deze rol vinden, geven ze aan het belang beperkt te

vinden. Dit blijkt vooral samen te hangen met het beeld dat in hun beleving een ombudsman ook een inhoudelijk standpunt inneemt, terwijl burgemeesters juist belang hechten aan een onafhankelijke rol boven partijen.

Niet elke functie richting de samenleving wordt even belangrijk gevonden door burgemeesters. Aan het zijn van burgervader/-moeder, verbinder en vertegenwoordiger van de gemeente wordt het meeste belang gehecht. Daar staat tegenover dat relatief weinig burgemeesters een groot belang toekennen aan de rol van handhaver, visieontwikkelaar en ombudsman (Karsten et al., 2014). Het gaat hier echter om het belang dat burgemeesters in algemene zin hechten aan elke activiteit. Dat betekent dat in specifieke situaties, zoals een crisis, dat wellicht anders kan liggen.

#### 4. Onderzoeksdesign en -methoden

Om zicht te krijgen op de duiding die burgemeesters in de eerste maanden na vaststelling van de eerste coronapatiënt in Nederland aan de coronapandemie gaven en welke rolinvulling zij daarin zelf kozen zijn berichten van burgemeesters aan inwoners van hun gemeenten verzameld. Hierin is een getrapte strategie gevolgd. Allereerst is een selectie van burgemeesters gemaakt. Willekeurig zijn 185 van de 355 gemeenten (en dus burgemeesters) die Nederland in maart 2020 rijk was geselecteerd. Uitgaande van een foutenmarge van 5% en een betrouwbaarheidsinterval van 95% zou het mogelijk moeten zijn om met deze selectie de patronen en variatie in het leggen van contact met inwoners in beeld te brengen. Vervolgens zijn alle berichten aan inwoners die deze burgemeesters verstuurd in de periode tussen 27 februari 2020 (de eerste bevestigde coronapatiënt in Nederland) en 28 april 2020 (het moment dat de eerste versoepelingen van maatregelen ingingen) verzameld. Daartoe is gezocht op de gemeentelijke websites en op gemeentelijke en persoonlijke sociale media kanalen, in het bijzonder Twitter en Facebook.

Deze zoektocht leverde een verscheidenheid aan berichten op, variërend van brieven, blogs en columns tot aan video's (zie de volgende paragraaf voor meer informatie over aantallen en dergelijke). Al deze berichten zijn opgeslagen dan wel gedownload en vervolgens geanalyseerd op een aantal metakenmerken. Denk aan het aantal burgemeesters waarvan überhaupt berichten waren terug te vinden, het aantal berichten in de onderzochte periode, het gehanteerde medium, de momenten waarop werd gecommuniceerd en de ontwikkeling daarin door de tijd.

In aanvulling op deze meer kwantitatieve analyse is op de schriftelijke berichten (dat wil zeggen alles behalve de video's) een tekstanalyse toegepast. Voor elk bericht is gecodeerd welk perspectief op corona eraan ten grondslag ligt, hoe dat wordt gedefinieerd, in welk domein dat perspectief valt (gezondheid, economie, politiek of sociaal) en welke positie en rol de burgemeester zelf innam. In de tekstanalyse is grotendeels een inductieve strategie gevolgd, waarbij de beschreven perspectieven op corona zoals terug te zien op sociale media onder inwoners en de rollen van de Nederlandse burgemeester richting de samenleving de functie van *sensitizing concepts* vervulden (Boeije, 2009).

#### 5. Communiceren in coronatijd: hoe vaak, op welke manier en wanneer

##### 5.1. Burgemeesters zoeken massaal manieren om inwoners collectief toe te kunnen spreken

In het tijdsbestek van grofweg twee maanden sinds het uitbreken van de coronapandemie in Nederland (27 februari 2020-28 april 2020), kiest het overgrote deel van de burgemeesters ervoor om op een aantal gerichte momenten een bericht te sturen aan hun inwoners. Van de 185 burgemeesters in de

dataset zijn er slechts 23 van wie in deze periode geen enkel bericht is terug te vinden via de websites van hun gemeente of via gemeentelijke dan wel persoonlijke sociale mediakanalen. Andersom betekent dit dat 162 burgemeesters, oftewel 87,6%, wel een of meerdere berichten hebben verstuurd. Gezamenlijk versturen zij in de onderzochte periode 636 berichten.

Hoewel er grote verschillen zijn tussen burgemeesters in hoe vaak zij over corona en de getroffen maatregelen contact zoeken met inwoners, valt op dat het voor de meeste burgemeesters geen routinekwestie is. De berichten zijn bijvoorbeeld geen onderdeel van een wekelijks of misschien zelfs dagelijks stramen. Gemiddeld zijn er voor elke burgemeester 4 berichten terug te vinden in de onderzochte periode, met een uitschieter van 15 berichten door de burgemeester van Waddinxveen. Anderzijds zijn er 23 burgemeesters van wie er één bericht achterhaald kon worden.

### *5.2. Burgemeesters zijn veelal gericht op alle inwoners, maar enkele specifieke doelgroepen krijgen bijzondere aandacht*

De geadresseerden waren meestal inwoners van de gemeente in het algemeen, zonder onderscheid te maken naar specifieke doelgroepen. Dat is in 553 van de berichten het geval. Daarnaast zijn twee berichten weliswaar gericht op inwoners, maar dan op inwoners van een specifieke veiligheidsregio in plaats van enkel die van de 'eigen' gemeente.

Desondanks zijn er ook een aantal specifieke groepen uit te lichten die op bijzondere aandacht van burgemeesters konden rekenen. Dat geldt voor kinderen en jongeren, ouderen, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties. Zo worden in 53 berichten kinderen en/of jongeren expliciet genoemd als geadresseerde en is de boodschap in 11 berichten direct gericht aan ouderen. Ondernemers worden (mede) aangesproken in 30 berichten en organisaties in 12.

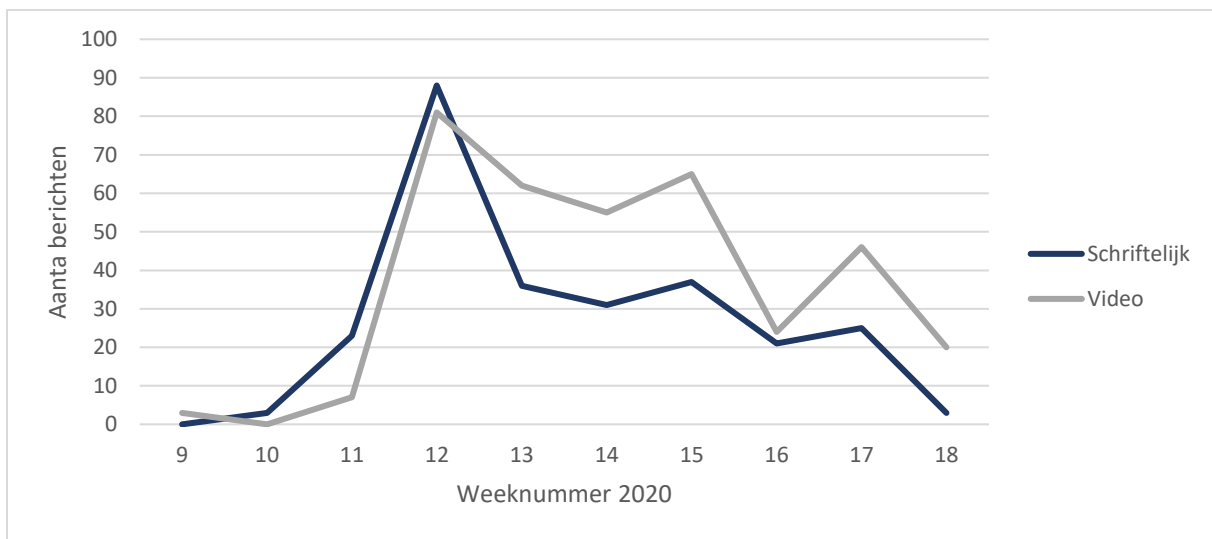
Het verschilt door de tijd heen of specifieke doelgroepen worden aangesproken en zo ja, welke. Ondernemers worden vooral expliciet genoemd in de periode van 16 maart tot en met 5 april. Dit geldt min of meer ook voor jongeren en kinderen, die met name tussen 16 maart en 29 maart direct worden geadresseerd in berichten. Deze periode volgt grofweg op het moment dat maatregelen als het sluiten van alle restaurants, cafés, sportclubs, scholen en kinderopvang werden afgekondigd (zie ook later deze paragraaf). Voor ouderen geldt dat eerder eind april berichten direct tot hen worden gericht.

### *5.3. Ingezette media om berichten te verspreiden variëren door de tijd heen, video is populair*

Burgemeesters hebben verschillende media en vormen tot hun beschikking om inwoners te bereiken. Die worden ook daadwerkelijk ingezet. De video is het meest populair. Van de 636 berichten die de 185 burgemeesters gezamenlijk verstuurd waren er 358 video's. Voor de overige berichten werd een vorm van schriftelijke communicatie gebruikt, variërend van brieven (138 berichten) tot blogs (59 berichten), columns (30 berichten), artikelen op de gemeentelijke website (29 berichten), posts op sociale media (8 berichten), berichten in nieuwsbrieven (1 bericht) of – door één burgemeester – een dagboek (13 berichten). Dit betekent dat weliswaar bij ruim de helft van de berichten audiovisuele technieken werden ingezet, maar dat ook het meer traditionele schriftelijke bericht zeker niet is verdwenen.

Door de tijd heen is een ontwikkeling zichtbaar in de media die burgemeesters gebruiken om te communiceren met inwoners. Zo is bijvoorbeeld terug te zien dat schriftelijke berichten in het begin van de onderzochte periode min of meer even vaak of zelfs vaker wordt gebruikt, maar dat de video later populairder wordt (zie figuur 1). Ongeveer de helft van de burgemeesters die contact zoeken met

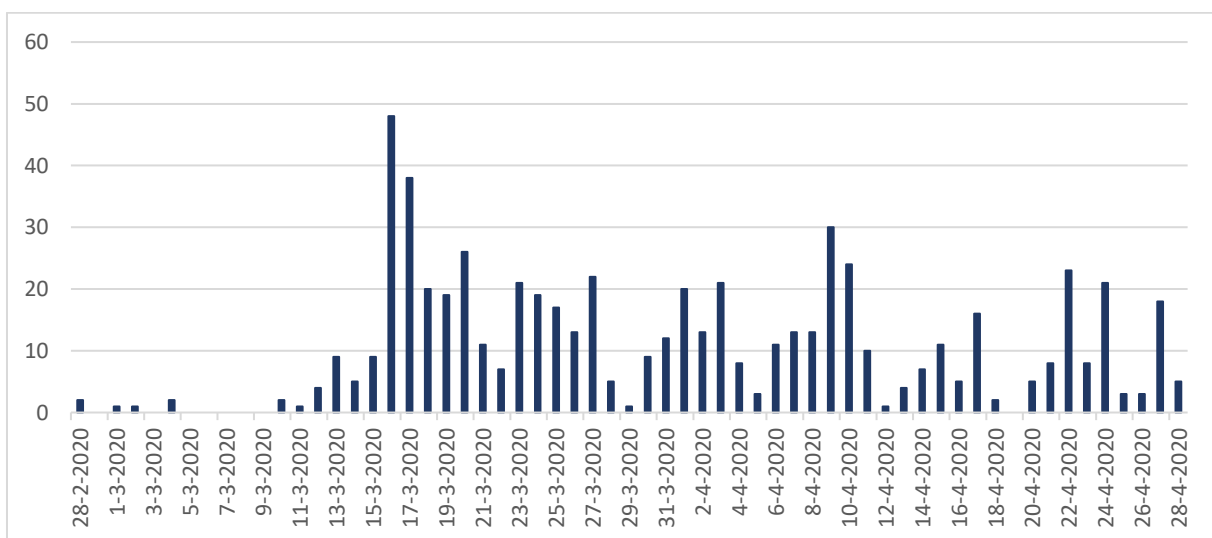
inwoners (79, oftewel 49,4%) combineert schriftelijke berichten met video's. Bijna een derde (47 burgemeesters, 29,4%) communiceert alleen via video en een vijfde (34 burgemeesters, 21,3%) alleen schriftelijk.



Figuur 1: Aantal berichten per week in de onderzochte periode naar type (schriftelijk bericht of video).

#### 5.4. Berichten door de tijd heen: pieken in communicatie na persconferenties met nieuwe maatregelen en rondom feestdagen

Het is niet direct na vaststelling van de eerste corona-patiënt in Nederland dat burgemeesters massaal contact zoeken met hun inwoners. Zoals is af te leiden uit figuur 2 neemt dit vooral een vlucht na 15 maart 2020, als premier Rutte in een persconferentie aankondigt dat de scholen en kinderopvang zullen sluiten, evenals restaurants en cafés en de eerste oproep tot *social distancing* (de 1,5 meterregel) wordt gedaan. De berichten die voorafgaand aan deze persconferentie verschijnen zijn afkomstig van burgemeesters verspreid over het hele land. Het is dus niet het geval dat eerder vooral burgemeesters uit relatief grote brandhaarden als Noord-Brabant inwoners schriftelijk dan wel via video toespraken.



Figuur 2: Aantal berichten van burgemeesters per dag in de onderzochte periode (27 februari 2020 – 28 april 2020)

De piek aan berichten van burgemeesters die ontstaat na de eerste persconferentie op 15 maart 2020 is meteen de hoogste van alle pieken in de onderzochte periode. Kleinere pieken zijn waar te nemen

rond 23 maart 2020 en de dagen daarna als in een persconferentie wordt aangekondigd dat de maatregelen nog verder worden aangescherpt. Dat betekende onder meer dat er tot 1 juni 2020 een verbod kwam op bijeenkomsten, ook als daar minder dan 100 mensen bij aanwezig waren (met uitzondering van begrafenissen en kerkelijke bruiloften). Daarnaast mochten contactberoepen hun vak niet meer uitoefenen en moesten winkels en het OV maatregelen nemen om te zorgen dat mensen afstand konden houden. Ook na de persconferentie op 21 april 2020, bijna aan het einde van de onderzochte periode, is een kleine piek in berichtgeving vanuit burgemeesters waar te nemen. Tijdens die persconferentie werd bekendgemaakt dat de maatregelen werden verlengd, maar dat er wel wat meer ruimte kwam voor kinderen en jongeren. De scholen in het basisonderwijs gingen weer open per half mei en vanaf eind april kwam er weer ruimte voor georganiseerde buitensport.

De pieken in berichten vanuit burgemeesters vallen daarnaast samen met verschillende maatschappelijke gebeurtenissen. Zo vond op 17 maart 2020 de actie ‘applaus voor de zorg’ plaats. Ook het mooie weer van eind maart en feestdagen zijn in de berichten terug te zien. Bijvoorbeeld rondom 27 maart 2020 wordt duidelijk dat er grote drukte is in bossen en parken, waardoor enkele gebieden moeten worden afgesloten. Voorafgaand aan Pasen zien we vooral op 9 en 10 april 2020 relatief veel berichten verschijnen – witte donderdag en goede vrijdag. Tot slot is een kleine piek waarneembaar specifiek op 27 april 2020, als Nederland Koningsdag in aangepaste vorm moet vieren.

Uit het bovenstaande is af te leiden dat burgemeesters in hun communicatie aan inwoners aansluiten bij maatschappelijk relevante momenten. Als er verstrekkende maatregelen worden aangekondigd die een grote impact hebben op het dagelijks leven, maar ook rondom feestdagen die Nederlanders graag met elkaar vieren (en die op dat moment alleen in andere vorm doorgang konden vinden). Dit past bij de rol van burgemeesters als burgervader/ -moeder en als boegbeeld met een verbindende functie wanneer samenhang in de lokale samenleving op de proef wordt gesteld.

## 6. Duiding van corona in berichten van burgemeesters aan inwoners

In de schriftelijke berichten van burgemeesters aan inwoners zijn dezelfde vier perspectieven op de coronapandemie als onder inwoners te herkennen. Het gaat dan om het gezondheids-, sociale, economische en politieke perspectief. Niet elk perspectief komt echter even vaak voor (zie tabel 1). In de berichtgeving door burgemeesters overheersen het gezondheidsperspectief en het sociale perspectief, al dan niet gecombineerd in één tekst. Het politieke perspectief ontbreekt daarentegen grotendeels. Overheidsmaatregelen komen aan bod – zowel in informerende zin als de oproep aan mensen om zich daaraan te houden – maar dan veelal als oplossing in plaats van als probleemduiding.

Tabel 1: Aantal en percentage schriftelijke berichten per perspectief op de coronapandemie

Domein	N berichten per domein	% berichten per domein
Gezondheid	151	39,9%
Sociaal	165	43,7%
Economisch	55	14,6%
Politiek	7	1,9%

In het vervolg van deze paragraaf komt allereerst aan bod welke invulling elk van de perspectieven op de coronapandemie krijgt door burgemeesters in schriftelijke berichten. Daarna volgt een beschrijving van hoe elk van de perspectieven zich gedurende de onderzochte periode in de berichtgeving heeft ontwikkeld.



### 6.1. Perspectieven op de coronapandemie

In de wijze waarop burgemeesters over het coronavirus en de gevolgen ervan schrijven zijn overeenkomsten te ontdekken. De duiding die door burgemeesters wordt gegeven aan de coronapandemie vanuit elk van de perspectieven laat zich als volgt omschrijven:

*Gezondheid* – corona is een gevaarlijk virus dat zich misschien eerst langzaam, maar daarna razendsnel onder inwoners verspreid. Zo laten ook de updates van burgemeesters over het aantal besmettingen en overledenen in hun gemeente zien. Het leek een ver van ons bed-show, zo geven zij aan. Desondanks heeft deze in volle kracht ook Nederland bereikt. De verspreiding van het virus moet worden vertraagd of voorkomen, of zelfs worden teruggedrongen. Immers: “Gezondheid is ons grootste goed” (burgemeester Van der Meijs, Doesburg, 15 maart 2020) en we moeten dat ook goed beschermen.

Mensen maken zich niet alleen zorgen om zichzelf, want zeker de kwetsbaren en ouderen in de samenleving worden of kunnen hard worden geraakt. Bovendien moet worden voorkomen dat de zorg overbelast raakt en de noodzakelijke zorg niet meer kan worden geboden. Zorgverleners verrichten enorme inspanningen om al die patiënten (slachtoffers) te kunnen helpen. Het virus is niet te onderschatten, “wie de alarmsignalen vanuit Italië kent, snapt waarom” (burgemeester Kleijngeld, Waalwijk, 17 maart 2020). Ook hier mensen overlijden aan de gevolgen van het virus.

*Sociaal* – de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan hebben een grote impact op het dagelijks leven van inwoners, zo merken burgemeesters op. Wat altijd vanzelfsprekend was, is dat nu niet meer. Mensen werken thuis, evenementen zijn afgelast en scholen zijn dicht, net als de horeca en mensen met een contactberoep kunnen niet aan de slag. Sociaal contact moet worden beperkt. En dat “juist op de momenten dat iedereen warmte en gezelschap kan gebruiken” (burgemeester Vermue, Zundert, 25 maart 2020). Ouderen hebben het in dit opzicht extra zwaar. Hun sociaal vangnet valt weg en er is het risico van vereenzaming. Dat geldt zeker voor ouderen in verzorgingstehuizen waar geen bezoek meer mag komen. Burgemeesters zien daarnaast dat met het mooie weer en de feestdagen (zoals Pasen en Koningsdag) het uithoudingsvermogen van mensen extra op de proef wordt gesteld. Inwoners willen erop uit en met de beperkte mogelijkheden die er zijn ontstaat grote drukte in natuurgebieden.

Tegelijkertijd houden de meeste mensen zich aan alle maatregelen en slaan zij zich er met veel veerkracht doorheen. Burgemeesters spreken hier hun waardering voor uit. Ook is er waardering voor de initiatieven die inwoners nemen om naar elkaar om te zien, door hulp te bieden aan mensen die het nodig hebben. De oproep is om dat te blijven doen: “Kijk om u heen en deel de zorgen van elkaar. Er zijn tal van voorbeelden: doe boodschappen voor elkaar, regel onderling een oppas, loop bij je burens langs, luister naar de ander” (burgemeester Adema, Lelystad, 19 maart 2020). We moeten het immers samen doen. Verder delen burgemeesters voorbeelden van creatieve initiatieven in hun gemeente. Van een straatbingo waarbij inwoners voor hun eigen voorkeur zaten en de nummers met een megafoon werden omgeroepen (burgemeester Westmaas, Noordoostpolder, 8 april 2020) tot een muziekconcert in een grote hal van een verzorgingstehuis waar bewoners naar konden luisteren vanuit hun deur (burgemeester Van Oosterhout, Emmen, 9 april 2020).

*Economisch* – de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus in te dammen hebben drastische gevolgen voor ondernemers. Burgemeesters zien daarom dat de coronacrisis ook een economische crisis is. Voor ondernemers brengt het grote onzekerheden en zorgen met zich mee, bijvoorbeeld over het voortbestaan van hun bedrijf en de gevolgen die dat heeft voor personeel en hun gezinnen. Ze

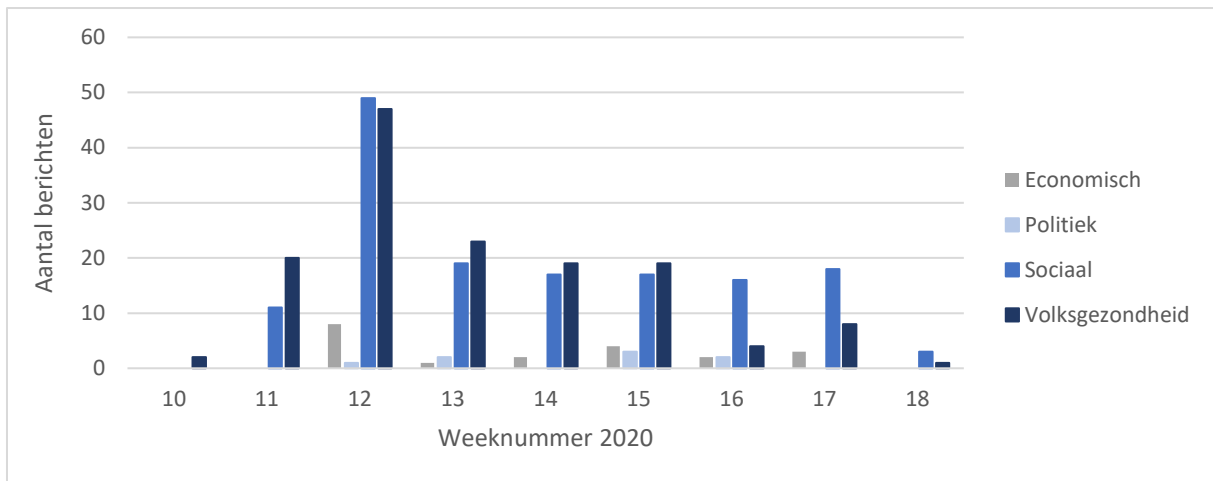
hebben te maken met teruglopende werkzaamheden of inkomsten, of moeten zelfs helemaal dicht. Sommige sectoren worden daarbij harder getroffen dan anderen. De horeca, evenementenbranche en toeristensector worden door burgemeesters het vaakst expliciet genoemd. Ook andere sectoren komen aan bod, afhankelijk wat in de betreffende gemeente belangrijk is, bijvoorbeeld: “Denk maar aan onze agrariërs die hun bloemen amper meer kunnen verkopen en aan onze horeca-ondernemers die hun zaak plotseling moesten sluiten. Of aan de flexwerkers” (burgemeester Pijl, Drechterland, 26 maart 2020). Vanuit gemeenten wordt daarom steun geboden aan ondernemers door informatie over regelingen en steunpakketten op een rij te zetten. Verder wordt via ondernemersloketten hulp geboden en ook op gemeentelijk niveau worden maatregelen genomen, bijvoorbeeld dat ondernemers gemeentelijke belastingen later kunnen betalen.

Daarnaast wensen burgemeesters ondernemers sterkte toe “om deze lastige periode door te komen” (burgemeester Stoel, Ameland, 16 maart 2020) en danken zij hen dat zij zo goed meewerken aan alle maatregelen. Sommige ondernemers hebben echter moeite met het naleven van de maatregelen, terwijl zij goede plannen hebben om binnen de 1,5 meter richtlijn open te kunnen. Burgemeesters hebben daar begrip voor, maar leggen uit waarom het belangrijk is dat ook zij meewerken. Tot slot is er lof voor de veerkracht van ondernemers, bijvoorbeeld die in de horeca: “Zo hebben we al een paar keer uitstekend gegeten door de inzet van restaurants waar we vaker een hapje eten. Het eten werd in een tasje gebracht, weer eens wat anders. Het smaakte er niet minder om” (burgemeester Van Oosterhout, Emmen, 14 april 2020).

*Politiek* – vanuit een politiek perspectief op de coronapandemie besteden burgemeesters aandacht aan de gevolgen die er zijn voor het politieke besluitvormingsproces. Net als dat de samenleving breed flink wordt geraakt door de maatregelen en min of meer tot stilstand is gekomen, hebben de maatregelen ook grote impact op bijvoorbeeld de werkwijzen van de gemeenteraad en het college. Bijeenkomen zit er niet meer in en vergaderingen moeten dus digitaal plaatsvinden. Tegelijkertijd vinden burgemeesters het belangrijk dát deze doorgang vinden, hetzij in andere vorm. Er liggen belangrijke besluiten te wachten, waarover knopen moeten worden doorgemaakt. Dat kan niet stilliggen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking in grensgebieden, waarbij ondernemers niet alleen met Nederland te maken hebben, maar ook met België of Duitsland. Zij moeten hun werk kunnen blijven doen. Kortom: “Er is al zoveel tot stilstand gekomen in onze samenleving, dat het essentieel is dat alles wat wel kan, door kan blijven gaan. Het land moet geregeerd en de gemeente moet bestuurd worden. Zodat verplichtingen kunnen worden nagekomen, werken kunnen worden uitgevoerd” (burgemeester Van Soest, Boxmeer, 6 april 2020). De uitdaging is daarbij om ervoor te zorgen dat de besluitvorming “zorgvuldig, transparant en met oog voor goede inspraakmogelijkheden” (burgemeester Penninx, Voorst, 7 april 2020) verloopt.

## *6.2. Perspectieven op de coronapandemie door de tijd heen: van gezondheid naar het sociale perspectief*

Eerder is al opgemerkt dat van de vier perspectieven het gezondheidsperspectief en het sociale perspectief het meest voorkomen in de schriftelijke berichten van burgemeesters aan inwoners. Dat is gedurende de gehele onderzochte periode van 27 februari 2020 tot en met 28 april 2020 het geval. Niettemin doet zich in deze periode ook een ontwikkeling voor, waarbij de nadruk verschuift van een accent op gezondheid naar een accent op het sociale perspectief (zie figuur 3).



Figuur 3: Aantal berichten per week per perspectief op de coronapandemie

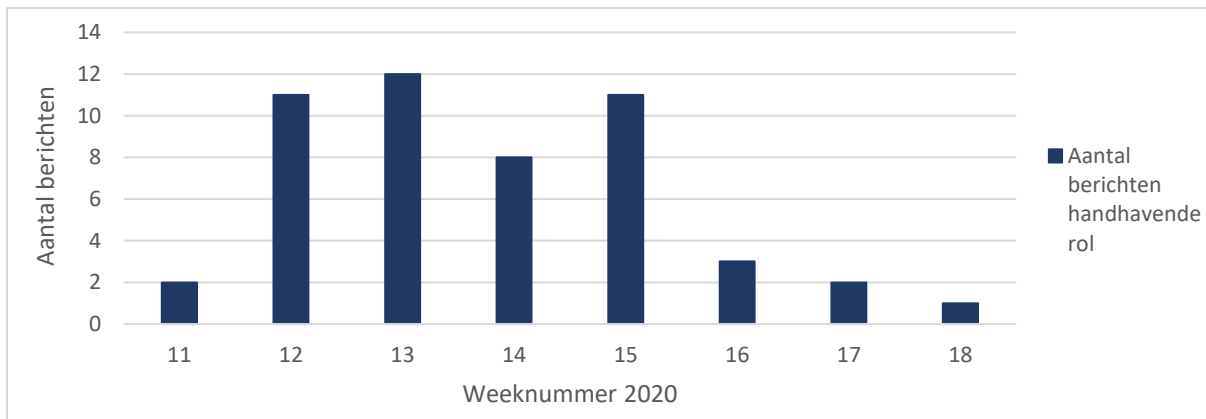
Hoewel in week 12 (16 tot en met 22 maart 2020) net meer berichten het sociale perspectief bevatten dan het gezondheidsperspectief, valt op dat de echte wisseling in accent een paar weken later plaatsvindt. Dat is in week 16 (13 tot en met 19 april 2020). Dat het sociale perspectief ook in week 12 hoog scoort is te begrijpen in het licht van de gebeurtenissen van die week. De eerste maatregelen die het sociale leven van mensen op pauze zetten, van de sluiting van scholen en horeca tot het thuiswerkadvies, zijn dan net aangekondigd. De wisseling naar het accent op het sociale perspectief komt op het moment dat er geen nieuwe aanscherpingen van maatregelen meer worden aangekondigd (eerder een versoepeling, namelijk dat de basisscholen per 11 mei weer open zullen gaan) en dat met Pasen een periode van feestdagen is ingeluid, die door de maatregelen op een andere manier dan normaal gevierd moesten worden.

Het economische perspectief krijgt gedurende de gehele periode relatief weinig aandacht. Het hoogtepunt vindt plaats in week 12, als onder meer de horeca wordt gesloten en evenementen worden afgelast. Het is duidelijk dat ondernemers stevig geraakt zullen worden en daar zijn steunmaatregelen voor nodig. De berichten van burgemeesters zijn dan zoals genoemd erop gericht om ondernemers een hart onder de riem te steken en op een rij te zetten welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn.

## 7. Positionering burgemeesters in schriftelijke berichten aan inwoners

In de schriftelijke berichten van burgemeesters zijn verschillende rollen af te leiden uit de manier waarop zij zichzelf positioneren. Die rollen zijn echter dusdanig met elkaar verweven dat het niet goed te tellen is in hoeveel berichten elke rol terugkomt. Wel kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de burgemeester als symbool voor de gemeente en de gemeenschap en anderzijds de burgemeester als handhaver van openbare orde en veiligheid.

Het accent in de positionering van burgemeesters ligt in de schriftelijke berichten op de eerste rol. Het is opvallend hoe eensluidend de eigen positionering door burgemeesters is. De handhavende rol komt in mindere mate terug. In de onderzochte periode is deze rol vooral waarneembaar in berichten gepubliceerd tussen 17 maart 2020 en 9 april 2020 (week 12 tot en met 15, zie figuur 4). Dit valt samen met de periode dat de eerste maatregelen die een grote maatschappelijke impact hadden werden aangekondigd tot en met het Paasweekend, waarin veel mensen erop uit trokken en er op sommige plaatsen een te grote drukte ontstond.



*Figuur 4: Aantal schriftelijke berichten waarin de burgemeester zich positioneert op het handhaven van openbare orde en veiligheid per week in de onderzoeksperiode.*

De rol als symbool van de gemeente en gemeenschap en als handhaver van openbare orde en veiligheid vormen dus de kern van de positionering door burgemeesters in schriftelijke berichten. Tegelijkertijd is ook terug te zien dat burgemeesters zich soms strikt beperken tot het verstrekken van informatie. In brieven geven zij bijvoorbeeld antwoord op de meest gestelde vragen, roepen ze op om vooral de berichten van het RIVM en de regering te vertrouwen en zetten ze op een rij welke maatregelen gelden en wat die lokaal betekenen. Het komt echter niet vaak voor dat het verstrekken van informatie de enige rol is die burgemeesters innemen; slechts in 13 van de 278 schriftelijke berichten gebeurt dat. In het vervolg blijft deze rol dan ook buiten beschouwing.

### *7.1 De burgemeester als symbool van de gemeente en gemeenschap*

Zoals eerder naar voren is gekomen in dit artikel houdt de rol als symbool van de gemeente en gemeenschap in dat zij het gezicht van de samenleving zijn. Daarbij hebben ze een functie in het samenbinden van groepen in de samenleving en het versterken van de onderlinge samenhang, onder meer door te duiden waar de lokale samenleving voor staat. Deze positionering door burgemeesters is duidelijk terug te zien in de schriftelijke berichten aan inwoners.

Een eerste aspect van de rol als symbool van de gemeente en gemeenschap dat terugkomt in de berichten is dat burgemeesters proberen te laten zien dat zij begrijpen wat er leeft in de samenleving en betrokken zijn bij wat er gebeurt. Dat zij ‘er zijn’ voor inwoners en met hen meeleven. Dit komt dicht bij het burgervader/ -moederschap zoals in het analytisch kader van dit artikel is beschreven. In de berichten is dit terug te zien doordat burgemeesters schrijven dat de maatregelen een grote impact hebben op het dagelijks leven en dat er veel van mensen wordt gevraagd. Het zijn moeilijke omstandigheden, waarvoor burgemeesters inwoners sterkte wensen. In het bijzonder wordt medeleven betuigd met zieken of de nabestaanden van slachtoffers die zijn overleden aan de gevolgen van het virus. Zo schrijft burgemeester Vlecken (Landgraaf, 18 maart 2020) ontzettend mee te leven met de getroffen gezinnen. “Waar je normaal gesproken meer aandacht krijgt als je ziek bent, raak je nu juist geïsoleerd van de buitenwereld. En dat is afschuwelijk”. Burgemeester Van de Weerd (Nunspeet, 23 maart 2020) meldt: “Zondag ontvingen we het droevige bericht dat een medewerker van de gemeente is overleden aan de gevolgen van coronabesmetting. Ik wens de familie kracht en sterkte in deze moeilijke week, waarin ook bij het afscheid nemen van een dierbare de gevolgen van de maatregelen intens voelbaar zijn”. Burgemeester Gebben laat weten: “Allereerst wens ik de betreffende inwoners veel beterschap, sterkte en een goed herstel toe” (Dronten, 14-3-2020).

Een variant op het betuigen van medeleven of het sterkte wensen is dat een deel van de burgemeesters inwoners complimenteert met hoe zij met de situatie omgaan en zich houden aan alle maatregelen. Een bijzonder dankwoord gaat uit naar de zorgverleners (niet alleen in ziekenhuizen, maar ook andere vitale beroepen zoals de brandweer) voor hun inzet en de grote prestaties die zij leveren.

Vertolken waar de lokale samenleving om bekend staat, wat inwoners bindt en waar burgemeesters zo trots op zijn is een tweede aspect van de rol als symbool van de gemeente en gemeenschap die terug is te zien in de schriftelijke berichten. Dit komt dicht bij de eerder beschreven functie van 'vertegenwoordiger van de gemeente'. Het namens de gehele gemeenschap bedanken van zorgverleners (in plaats van alleen op persoonlijke titel) hoort hierbij. Maar ook dat burgemeesters benadrukken dat zij de gemeente kennen als heel betrokken bij elkaar, als vol initiatief om wie het moeilijk heeft te helpen en met een grote saamhorigheid. Alle initiatieven die zijn ontstaan zijn daar goede voorbeelden van: "een inzamelingsactie voor tijdschriften voor Zorgspectrum, hulp aan de Voedselbank, een draaiorgel bij Huis ter Leede en de inzet van een hoofwerken bij Open Vensters in Ameide" (burgemeester Fröhlich, Vijfheerenlanden, 6 april 2020), maar ook: "particulieren die boodschappen voor burens doen, of net wat vaker een praatje maken met elkaar om de eenzaamheid tegen te gaan" (burgemeester Moolenburgh, Zandvoort, 30 maart 2020).

Burgemeesters zijn niet alleen trots op de manier waarop inwoners met de coronamaatregelen omgaan en hoe zij zich voor elkaar inzetten, zij proberen ook anderen aan te sporen hetzelfde te doen of alle goede acties vol te houden. Dit als een aanjager mobiliseren of activeren van inwoners is een derde aspect van de rol als symbool van de gemeente en gemeenschap en is terug te zien in teksten als: "lieve inwoners, laten we vooral in contact blijven. De verbinding blijven zoeken met de mogelijkheden die we daarvoor hebben" (burgemeester Grootenboer, Goeree-Overflakkee, 31 maart 2020) en "Nederland is in een cooling down, maar laten wij warmte blijven verspreiden en blijven omzien naar elkaar!" (burgemeester Van Rhee, Druten, 24 maart 2020). Soms wordt het ook directer verwoord, zoals burgemeester Van der Kamp dat op 13 maart 2020 doet. Hij schrijft "juist in deze situatie vraag ik u: let goed op elkaar, in het bijzonder als u bekend bent met iemand die het zwaar heeft of eenzaam dreigt te worden. Een telefoontje of kaartje doet wonderen".

Overigens staan inwoners er niet alleen voor als het gaat om het volhouden van de maatregelen en het omzien naar elkaar. Dat is alleen te doen als iedereen er gezamenlijk de schouders onder zet, zo stellen burgemeesters. Iedereen betekent iedereen, dus inclusief de burgemeester zelf. Dat houdt in dat 'de burgemeester als partner' het vierde en laatste onderdeel is van de rol als symbool van de gemeente en gemeenschap, zoals af te leiden is uit de schriftelijke berichten. In dit kader schrijven veel burgemeesters in termen van "wij", zoals het hebben van vertrouwen dat "we" het hoofd koel kunnen houden en de rust weten te bewaren, "we" samenwerken om verspreiding van het virus te beheersen en "we" door elkaar te helpen sterk staan in deze onzekere periode. Ook komt in een enkel geval de expliciete bijdrage van de burgemeester zelf aan bod. Zoals burgemeester Lichtenberg (Altena, 18 maart 2020) het verwoord: "Als uw burgemeester doe ik mijn uiterste best om al het nodige en het mogelijke te doen wat in deze periode goed is voor onze gemeente en voor u".

## *7.2. De burgemeester als handhaver van openbare orde en veiligheid*

De handhavende rol van burgemeesters is op twee manieren terug te zien in de schriftelijke berichten aan inwoners. Enerzijds in het oproepen van inwoners om zich toch echt aan de geldende maatregelen te houden en anderzijds in het benoemen wat er gebeurt op het moment dat inwoners dat niet doen.

Burgemeesters stellen dat er veel goed gaat in het naleven van de coronamaatregelen, waarvoor ze inwoners complimenteren (zie ook onder rol als symbool van gemeente en gemeenschap). Tegelijkertijd zien ze dat het niet overal goed gaat. In reactie hierop zijn twee lijnen te ontdekken, afhankelijk van de intenties van inwoners. Burgemeesters roepen inwoners op om ondanks dat het moeilijk is zich toch aan de maatregelen te houden en hun verantwoordelijkheid te nemen. Dat wil zeggen: blijf thuis (ook met mooi weer), houd afstand en kom niet bijeen in groepen. In zekere zin wordt er een moreel beroep gedaan op mensen; je doet het niet voor jezelf, maar om anderen te beschermen. Richting onwelwillende inwoners spreken burgemeesters zich strenger uit, variërend van dat “naïviteit en nonchalance” nu echt niet passen tot dat het “echt asociaal en onacceptabel” is dat “helaas nog een aantal inwoners willens en wetens de gezondheid en misschien zelfs het leven van anderen in gevaar brengt” (burgemeester Van Hedel, Brummen, 23 maart 2020; burgemeester Bakker, Urk, 3 april 2020). Waar het eerder nog wennen was aan de 1,5 meter afstand, geldt deze maatregel eind maart dusdanig lang dat het niet naleven ervan inmiddels als ongepast is te bestempelen, zo stelt burgemeester Kompier (Langedijk, 25 maart 2020). In het bijzonder jongeren worden aangesproken op de naleving van maatregelen. In de beleving van een aantal burgemeesters zien zij niet altijd de ernst in van de situatie.

Als inwoners zich niet aan de maatregelen houden zal eerst het gesprek worden aangegaan. Handhaven in termen van het opleggen van boetes – ook al waren die bevoegdheden op dat moment wel geregeld - heeft niet de voorkeur. Wel is het een uiterste redmiddel, een “sluitstuk”, zo laten burgemeesters blijken. En dat redmiddel zou gebruikt worden als dat nodig is. Er waren al boetes uitgeschreven, zo maakten verschillende burgemeesters duidelijk. Het is dus menens. Het gaat niet om machtsvertoon, maar om het beschermen van de veiligheid van iedereen; “deze crisis is te gevaarlijk om tweeslachtig aan te pakken” (burgemeester Kleijngeld, Waalwijk, 25 maart 2020). Dat maakt dat burgemeesters als het moet daadkracht tonen door boetes uit te delen of op andere manieren repressief te handhaven, ook al doen zij dat liever niet en alleen als aanspreken niet helpt. Kortom: burgemeesters laten zich niet voorstaan op hun formele bevoegdheden op dit terrein en willen liever niet op deze manier hun gezag laten gelden. Idealiter lossen ze problematische situaties op een andere manier op. Maar: de formele bevoegdheden zijn wel een stok achter de deur en worden ingezet als het nodig is om grenzen te stellen.

## 8. Conclusie & discussie

In dit artikel stond de vraag centraal hoe burgemeesters tijdens de eerste maanden dat de coronapandemie in Nederland voet aan de grond kreeg hun rol hebben ingevuld richting de samenleving. Het ging daarbij enerzijds om de duiding die zij gaven aan de coronapandemie en anderzijds om hoe zij zichzelf als burgemeester positioneerden.

De analyse van de publieke berichten die burgemeesters aan inwoners verzonden in de periode van 27 februari 2020 tot en met 28 april 2020 kwam naar voren dat het overgrote deel van de burgemeesters daadwerkelijk contact zocht met inwoners, vooral op maatschappelijk relevante momenten. Inwoners van de gemeente in brede zin waren veelal geadresseerd, maar sommige specifieke doelgroepen kregen bijzondere aandacht: kinderen en jongeren, ouderen, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties. Contact zoeken met inwoners deden burgemeesters via video of via schriftelijke kanalen als (ingezonden) brieven, blogs, artikelen, columns, nieuwsbrieven en dagboeken. Pieken in berichten zijn terug te vinden na persconferenties waarin de regering nieuwe maatregelen aankondigde en rondom feestdagen.

In de schriftelijke berichten van burgemeesters aan inwoners zijn vier perspectieven op de coronapandemie te ontdekken: een gezondheids-, een sociaal, een economisch en een politiek perspectief. De gevonden perspectieven tonen gelijkenissen met de perspectieven die onderzoekers eerder op sociale media van burgers waarnamen (Van Os & Van de Meerakker, 2020). Zo houdt het sociale perspectief in dat corona de wereld op zijn kop heeft gezet en grote impact heeft op het dagelijks leven, zowel op sociale media als in de berichten van burgemeesters. Ouderen hebben het in dit opzicht extra zwaar, ze zijn kwetsbaar voor het virus en lopen door alle maatregelen het risico te vereenzamen. Vanuit het economisch perspectief wijzen burgemeesters net als burgers erop dat de maatregelen grote gevolgen hebben voor ondernemers, die hun inkomen zien teruglopen of zelfs stilvallen. Anderzijds zijn er ook verschillen. Bij het gezondheidsperspectief op de coronapandemie vestigen burgemeesters niet alleen de aandacht op dat het virus mensen ernstig ziek kan maken en een grote druk op de zorg legt, maar benadrukken zij ook het virus niet te onderschatten. Vanuit het politieke perspectief geven burgers onder meer aan dat hoe de overheid met de coronapandemie omgaat een excuus of afleidingstruc is. Een dergelijke invulling is onder burgemeesters niet terug te zien. Als al het politieke perspectief wordt gehanteerd, dan wordt er gewezen op de gevolgen van de coronapandemie voor de democratische besluitvorming, de kwaliteit daarvan en hoe oplossingen worden gezocht en gevonden.

Van de vier perspectieven komen in de schriftelijke berichten van burgemeesters het gezondheids- en sociale perspectief het meeste voor. Dit past bij de rol die burgemeesters richting de samenleving vervullen. Er zijn voor inwoners in tijden van crises, aanwezig zijn bij lief en leed en daar richting en namens de gehele samenleving woorden aan geven hoort daarbij. In dit opzicht bestaat er ook een link tussen de meest voorkomende perspectieven op de coronapandemie die door burgemeesters onder woorden worden gebracht en de positionering van burgemeesters zelf in deze berichten.

In de eigen positionering door burgemeesters komt de rol als symbool van de gemeente en gemeenschap het meest prominent terug. Dat kent een viertal aspecten: 1) burgervader / -moeder, 2) vertegenwoordiger van de gemeente, 3) aanjager van initiatief onder inwoners en 4) partner van inwoners. Deze aspecten worden veelal gecombineerd in één bericht. Waar de eerste twee aspecten duidelijk terugkomen in de literatuur over burgemeesters en hun rol richting de samenleving, geldt dat voor de laatste twee aspecten niet. Dit wijst op twee aanvullende functies die burgemeesters gedurende de eerste maanden van de coronapandemie, en mogelijk ook in andere crisissituaties, vervullen. Daarnaast positioneren burgemeesters zich – hoewel in mindere mate dan als symbool van gemeente en gemeenschap – als handhavers van openbare orde en veiligheid. Dat uit zich in het oproepen van inwoners om zich aan de maatregelen te houden, het streng toespreken van mensen die willens en wetens zich niet aan de maatregelen houden en aangeven wat de consequenties zijn bij niet naleven. Hoewel burgemeesters zich er liever niet op beroepen, maken zij als uiterst redmiddel – als aanspreken niet helpt - gebruik van bevoegdheden als het opleggen van boetes om het naleven van maatregelen te handhaven.

Uit het bovenstaande volgt dat in de eerste maanden van de coronapandemie burgemeesters richting de samenleving via de schriftelijke berichten vooral hebben ingezet op het laten zien van hun betrokkenheid. Door het duiden van wat er aan de hand was in deze onzekere tijden, door het bieden van geruststelling door inwoners te complimenteren voor hun handelen en door hun dank uit te spreken aan diegenen die in vitale beroepen hard aan het werk waren. Ook duidelijk zichtbaar is dat burgemeesters inwoners oproepen tot gewenst handelen, door hen te activeren of te mobiliseren om te kijken naar anderen. Hiermee doen burgemeesters dus meer dan alleen vertolken van wat er leeft in

de samenleving en het tonen van betrokkenheid, doordat ze ook gewenst handelen (her)bevestigen. Bovendien bevestigt dit onderzoek dat burgemeesters zich liever niet beroepen op hun formele bevoegdheden om af te dwingen dat mensen zich aan de regels houden, maar dat zij liever van 'zachtere' gezagsbronnen gebruik maken. Ook tijdens de eerste maanden van de coronapandemie positioneren burgemeesters zich dus zozeer als 'sheriff', maar eerder als hoeder van maatschappelijke veiligheid (vergelijk Boogers et al., 2021). Dit is te begrijpen vanuit het idee dat burgemeesters niet alleen burgemeester zijn van inwoners die zich altijd aan de regels houden, maar ook van hen die de regels overtreden.

Waar dit artikel laat zien hoe burgemeesters invulling hebben gegeven aan hun rol in de eerste twee maanden nadat de coronapandemie Nederland bereikte, duurt deze pandemie inmiddels al vele maanden langer en is het einde nog niet in zicht. De vraag is dan ook hoe de rolneming door burgemeesters, inclusief hun duiding van de coronapandemie zich in de maanden na 28 april 2020 heeft ontwikkeld. Tussen 27 februari 2020 en 28 april 2020 bevond Nederland zich in de eerste acute fase. Dat vergt mogelijk wat anders van burgemeesters richting de samenleving dan een situatie waarin maandenlang veel van inwoners wordt gevraagd, bijvoorbeeld om het naleven van de geldende maatregelen vol te houden. Zoals in een van de berichten ook door een burgemeester werd opgemerkt: het gaat bij de coronapandemie om een marathon, niet om een sprint. In toekomstig onderzoek kan dan ook licht worden geschinen op hoe een burgemeester in de gehele coronatijd zich richting inwoners opstelt. Blijft het accent liggen op betrokkenheid in haar verschillende verschijningsvormen of verschuift het meer naar daadkracht?

## Literatuur

Boeije, H. (2009). *Analysis in Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage publications.

Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Brabants Dagblad (27 februari 2020). *Burgemeester Loon op Zand 'enorm geschrokken' van nieuws over coronavirus*. Geraadpleegd op 21 december 2020 via: <https://www.bd.nl/tilburg-e-o/burgemeester-loon-op-zand-enorm-geschrokken-van-nieuws-over-coronavirus~a645ee73/>

Bryson, J. & Crosby, B. (1992). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey-Bass.

Eenhoorn, B. (2012). *Drie minuten: Een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Amsterdam: Adformatie Groep.

Karsten, N., Schaap, L. & Verheul, W. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap: Over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen. *Justiële verkenningen*, 36(3), 31-44.

Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S. & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Verheul, W. & Schaap, L. (2010). Strong leaders?: The challenges and pitfalls in mayoral leadership. *Public Administration*, 88(2), 439-454.

Van Os, R. & Van de Meerakker, A. (2020). "We kunnen dit alleen samen doen": Over welke 'frames' Nederlanders gebruiken op sociale media om duiding te geven aan de coronacrisis. Geraadpleegd op 18 september 2020 via: [https://coronapapers.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/144/54/Os-Meerakker-Citizens-framing-corona-paper-1-DEF-1600075881.pdf](https://coronapapers.nl/uploads/media_item/media_item/144/54/Os-Meerakker-Citizens-framing-corona-paper-1-DEF-1600075881.pdf)