



LOKALE DEMOCRATIE ONDER DRUK

Een verkenning van de grote uitdagingen
waar gemeenten post-Corona voor staan

Geerten Boogaard en Martijn van der Steen

De aanpak van Corona heeft in de periode van januari tot nu een aantal fasen doorgemaakt. In de eerste maanden van de crisis werd het probleem nog vooral gezien en behandeld als een relatief regionaal (Aziatisch) probleem, met kans op beperkte blootstelling voor Nederland. Het beleid beperkte zich tot verscherpte maatregelen voor publieke gezondheid en een oproep aan mensen om meer waakzaam te zijn en voorzorgsmaatregelen in acht te nemen. De aanpak paste nog goed binnen het perspectief van publieke gezondheid.

Dit alles veranderde toen in met name Noord-Italië de ziekenhuizen overspoeld raakten en de IC-capaciteit ontoereikend bleek. De groei van Nederlandse besmettingen leek een vergelijkbaar pad als Italië te doorlopen. Dit veranderde het perspectief volledig: Corona was niet meer één van de problemen naast vele anderen, maar was nu *hét probleem*. Daarom werd de rigoureuze, maar onder de omstandigheden begrijpelijke, keuze gemaakt om op twee manieren op te schalen in de aanpak: méér en meer ingrijpende maatregelen, maar vooral ook het vooropstellen van publieke gezondheid boven alle andere waarden. Publieke gezondheid boven economische, sociale of culturele aspecten en ook publieke gezondheid boven klassieke waarden van de democratie en rechtsstaat. Die laatste werden natuurlijk niet expliciet "afgeschaft", maar wel onder het motto van een crisisorganisatie en bijbehorend crisisbestuur tijdelijk buiten de orde geplaatst.

Inmiddels zijn we, naar het zich laat aanzien, in een volgende fase beland. De piek in de pandemie lijkt voorbij en het proces van 'uit de lockdown' komen is begonnen. Dat is een delicaat proces, waarbij langzaam maar zeker andere waarden weer naast in plaats van onder/achter de waarde van publieke gezondheid worden geplaatst. Er is weer sprake van trade-off van waarden en belangen, zoals we bijvoorbeeld zien bij de mogelijkheden van de openstelling van bedrijven, het openbaar vervoer en de horeca. Wat zijn onze verwachtingen voor de manier waarop in deze fase *het politieke* van Corona invulling krijgt; hoe worden winst en verlies verdeeld; hoe gaan we met de uitzondering om en wie heeft daarin meer of minder stem? We richten ons hier in het bijzonder op de lokale democratie, omdat dit niveau volgens ons nog onderbelicht is gebleven in de vele beschouwingen over Corona. En dat terwijl wij menen dat juist in lokale gemeenschappen de gevolgen van Corona het meest direct en heftig te voelen zullen zijn. Zowel in de lokale gemeenschappen zelf – voor de burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen aldaar – maar ook voor de lokale democratie als instituut.

Voor wat betreft openbare orde is het interessant dat in de opgeschaalde crisisorganisatie veel bevoegdheden bij burgemeesters zijn weggehaald en bij het 'hogere' regionale verband zijn belegd. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben veel op zich genomen in de crisismaanden, vaak in nauwe samenwerking met de nationale overheid. Ook dat was een voorbeeld van goed crisismanagement, de bestuurlijke aanpak van de crisis lijkt goed te zijn verlopen. Dat wekt enerzijds vertrouwen. Maar anderzijds komen nu in de nasleep twee vragen op. Wie neemt verantwoordelijkheid en legt verantwoording af over de keuzes die in de opgeschaalde verbanden zijn gemaakt? En hoe volledig komen de bevoegdheden weer terug (en op welke termijn)? Dat laatste is ingewikkeld, omdat Corona een onvoorspelbaar tijdpad heeft. 'Crisis' is een sociaal construct en niemand weet goed hoe dat label – met zijn verstrekende consequenties voor de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden – van toepassing is op Corona. Opschalen was door de acute crisis evident, maar voor afschalen is dat momentum en de timing veel lastiger te bepalen.

De lokale democratie zelf heeft door de Coronacrisis een zware klap gehad. Dat is grotendeels buiten beeld gebeurd, en dat zegt eigenlijk ook veel over de aard van de klap. Gemeenteraden lagen een korte tijd werkelijk 'plat' en hoewel ze inmiddels bijna allemaal een praktijk van digitaal vergaderen hebben opgepakt lijkt het 'debat' dat in deze digitale vergaderingen plaatsvindt inhoudelijk gezien beperkt. Het digitale platform lijkt in beperkte mate werkelijk politiek debat mogelijk te maken. Gemeenteraden worstelen hierdoor met hun inhoudelijke agenda. De *going concern* gaat door, wat al een prestatie op zich is, maar voor de werkelijke strategische – en écht politieke – thema's lijkt het digitale platform niet geschikt. Gemeenteraden kunnen inmiddels dus weer 'stemmen', maar ze kunnen nauwelijks 'debatteren'. Stemmingen zijn om allerlei acute redenen nodig, maar uiteindelijk is politiek debat waar het in de lokale democratie om gaat. Dat is een situatie die niet te lang kan voortduren, maar waarvoor een werkelijke oplossing nog nergens voorhanden lijkt.

Als gemeenteraden weer in volwaardige vergadering gaan, dan zullen raadsleden merken hoeveel er in de korte periode van relatieve afwezigheid door de uitvoerende macht is gedaan. Het heeft in gemeenten aan daadkracht niet ontbroken. Colleges hebben steunpakketten opgetuigd en hebben geparticipeerd in steunpakketten op regionale niveaus. Ze hebben uitzonderlijke budgetten vrijgemaakt en dat geld is vaak ook meteen al uitgegeven. Dat slaat gaten in gemeentelijke begrotingen en meerjarenplanningen die gemeenteraden pas achteraf goed in beeld zullen krijgen. De pakketten zijn vaak onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen, dus het zal nog een hele opgave worden voor de lokale rekenkamers om goed te achterhalen hoe nu precies – en door wie – de steun voor bepaalde maatregelen is afgegeven. Zo zullen gemeenteraden worden geconfronteerd met een lange 'staart' van reële financiële gevolgen en comptabiliteit.

“Als gemeenteraden weer in volwaardige vergadering gaan, dan zullen raadsleden merken hoeveel er in de korte periode van relatieve afwezigheid door de uitvoerende macht is gedaan.”

De nasleep van Corona zet ongetwijfeld veel druk op colleges van B&W. Problemen stapelen zich op, financiële middelen zijn nog meer beperkt dan ze al waren en de ambtelijke organisaties werken nog steeds onder de beperkingen van Corona. En datzelfde geldt ook voor het bestuur en de gemeenteraden zelf. Dat alles is een *perfect storm* voor instabiliteit van de lokale democratie, precies op het moment waarop gemeenten dat het minst goed kunnen hebben. Bovendien gebeurt het in een periode waarin de maatschappelijke gevolgen van Corona om gericht en doordacht lokaal beleid vragen, maar waarin er ook zonder Corona al grote vraagstukken op het bordje van gemeenten lagen. De energietransitie raast door en gaat een belangrijke fase in. Veel gemeenten worstelen met het invullen – en op peil houden – van het sociaal domein. Er komen met de invoering van de Omgevingswet veel nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijke domein aan. Er is in zo goed als alle gemeenten een acuut probleem op de woningmarkt. In veel gemeenten is er sprake van fragmentatie van culturele en politieke stromingen, die rondom kwesties van identiteit oplaaien. Onze verwachting is dus dat gevormde coalities onder druk zullen komen te staan en we in de laatste periode nog heel veel ‘gevallen’ Colleges van B&W en ‘herformaties’ zullen gaan zien. Zeker nu ook nieuwe gemeenteraadsverkiezingen langzaam dichterbij komen zal de zucht naar politieke profilering toenemen. Dat is enerzijds van groot belang, want er staan ook werkelijk grote politieke verdelingsvragen op de agenda; anderzijds is het precies wat lokale gemeenschappen niet kunnen gebruiken, omdat voor de aanpak van veel van de problemen vooral bestuurlijke daadkracht nodig is, in plaats van politieke verdeeldheid.

“Macht kent vele wegen en die lopen in crisistijd niet allemaal langs de reguliere fora voor democratische besluitvorming. Kijk naar het verschil tussen een luchtvaartmaatschappij die goed de weg kent in Den Haag en een culturele infrastructuur die is belegd bij een zwakke wethouder.”

Het omgaan met de nog onbekende en deels onvoorstelbare gevolgen van de Coronacrisis gaat bij uitstek over verdeling. Waar geven we de middelen die er nog zijn aan uit? Wie draagt de lasten van middelen die tijdens de crisis zijn uitgegeven, bestemd of ‘verdampt’. Hoe vindt de verdeling van winst en verlies plaats? Dat zijn politieke vragen die vooral binnen de democratische instituties besproken zouden moeten worden. Maar we zien juist dat deze kwesties de democratische instituties op de proef stellen en grote ongelijkheden daarbinnen blootleggen. Macht kent vele wegen en die lopen in crisistijd niet allemaal langs de reguliere fora voor democratische besluitvorming. Kijk naar het verschil tussen een luchtvaartmaatschappij die goed de weg kent in Den Haag en een culturele infrastructuur die is belegd bij een in het college zwakke wethouder, die de tekorten in zijn eigen portefeuille moet oplossen, binnen een gemeente die geen schuld kan maken. De mate van overheidssteun komt zodoende in belangrijke mate voort uit een heel aantal institutionele factoren dat hier maar matig voor is gemaakt of op bedacht: portefeuillevdeling, organisatiegraad, lobbykracht, bevoegdheidsverdeling (nationaal/ decentraal). Het geld kan maar één keer uitgegeven worden en de onbedoelde gevolgen van deze factoren zijn dus groot én blijvend.

Een andere zorgwekkende ontwikkeling is dat de crisis weliswaar op korte termijn een groot aantal maatschappelijke initiatieven heeft aangewakkerd, maar dat de benodigde randvoorwaarden voor een sterke en veerkrachtige 'civil society' door de Coronacrisis ernstig zijn geschaad. Verenigingen, buurthuizen en sociaal ondernemingen zijn hard geraakt. Ze zijn vaak afhankelijk van een kleine stroom inkomsten uit huuropbrengsten, catering, baromzet en opbrengsten uit kleinschalige evenementen. Bovenop die kleine maar essentiële inkomsten weten zij met een grote hoeveelheid vrijwillige inzet een vitaal initiatief op te zetten. Nu die kleine financiële geldstromen als basis zijn weggefallen zullen vele initiatieven uiteindelijk zelf ook verdwijnen. Daarmee verliezen gemeenschappen een belangrijke bron van maatschappelijke veerkracht, waar het afgelopen decennium ook vanuit het overheidsbeleid zelf toch juist sterk op is ingezet. Ook hier geldt dat institutionele factoren maken dat dergelijke initiatieven nauwelijks in beeld zijn bij de verdeling van steun of hulp. Dit probleem wordt straks als eerste gevoeld in lokale gemeenschappen. Als de Coronagevolgen zich straks in volle omvang voordoen, worden burgers dus geconfronteerd met een gemeente die in middelen ernstig beperkt is én met een verzwakte lokale gemeenschap die minder veerkrachtig is dan voor Corona.

Interessant is ook dat er een concurrentie lijkt te ontstaan tussen regionale en functionele samenwerkingsverbanden. Corona heeft gezorgd voor nieuwe richting in de bundeling van krachten en in de strategische afwegingen die partijen daarin maken. Onder druk van Corona zijn sectoren meer in zichzelf gekeerd geraakt en hebben ze vooral geïnvesteerd in het 'als sector' met één mond naar buiten treden, om de lobbykracht naar de meestal centraal georganiseerde macht te vergroten. Ze spelen de hoofdrol bij het afspreken van 'sectorbrede protocollen', die niet alleen nuttig zijn tegen Corona, maar die ook nodig zijn voor de branche om van het centrale niveau toestemming te krijgen om weer open te gaan. Brancheorganisaties en belangenorganisaties maken een revival door, omdat zij in staat zijn om het centraal georganiseerde crisisbestuur van een enkelvoudige stem 'namens het veld' te voorzien. Ze kunnen via de klassieke polderlijnen lobbyen voor financiële steun en ruime mogelijkheden voor openstelling. De Coronacrisis is in dat opzicht ook een klassieke poldercrisis. Regionale samenwerkingsverbanden staan er wat passief bij. Hiermee verplaatst de 'verplaatste politiek' zich voor een deel terug naar een traditionele plek: naar functionele lijnen van een centrale overheid met koepelorganisaties, brancheverenigingen en belangenvertegenwoordigers. Daarmee is politiek nog steeds 'verplaatst', maar wel naar andere fora en gremia.

*"Variëteit biedt de mogelijkheid tot maatwerk,
maar betekent ook verschil en ongelijkheid."*

Een interessante kwestie is hoe het proces van daadwerkelijk 'uit de lockdown' komen verder zal verlopen. Langzaam maar zeker zal de dominantie van de centraal (nationaal) geregisseerde crisisorganisatie afnemen en verplaatsen verantwoordelijkheden en bevoegdheden weer meer naar het lokale niveau. Daarmee ontstaat ook weer de mogelijkheid tot variëteit. Dat past enerzijds goed bij het beeld van Nederland als decentrale eenheidsstaat, maar anderzijds roept het ook precies ook alle

problemen van dat beeld op. Het betekent dat gemeente X weer gewoon de weekmarkt toestaat en dat aangrenzende gemeente Y dat niet doet. In het ene winkelcentrum in gemeente A is het éénrichtingsverkeer voor voetgangers met BOA's die boetes uitdelen, terwijl gemeente B het allemaal 'aan de mensen zelf laat'. Ondertussen heeft gemeente C met lokale winkeliers afspraken gemaakt over hoe gemeente en ondernemers samen optrekken. Variëteit biedt de mogelijkheid tot maatwerk, maar betekent ook *verschil* en *ongelijkheid*. Dat roept al snel discussie op. Het heeft in het geval van een in potentie dodelijk virus ook altijd bovenlokale gevolgen: gemeenten die zichzelf een 'streng' regime opleggen zullen soepeler gemeenten als *free-riders* bestempelen en om interventie vragen. Desnoods van het landelijke niveau. Hoe gaat dat proces er in de praktijk uitzien? Wat zijn daarvoor de spelregels? Hoe zijn de rollen belegd? In de acute crisis was dat relatief helder; in het grijze gebied waarin we nu verkeren en nog lange tijd blijven is dat alles veel minder duidelijk.

Interessant is ook hoe het proces van *trial and error*, dat het uit de lockdown treden onvermijdelijk is, zal verlopen. Zijn gemeenten in staat om tijdig (lees: heel snel) versoepelingen terug te draaien als het lijkt dat deze voor nieuwe problemen zorgen? Het aanscherpen van een maatregel is sowieso vervelend, want er hebben mensen last van en de opbrengsten zijn vaak niet goed in beeld te brengen. Maar in dit geval zal het vaak betekenen dat het gaat om het terugdraaien van een zelf ingezette versoepeling: dat is precies de manier om goed en veilig uit de lockdown te komen, maar het is politiek een heel kwetsbare strategie. Gemeenteraden zullen wethouders of hun burgemeesters vragen 'hoe dit heeft kunnen gebeuren' en zich afvragen of het genomen 'risico' van de versoepeling wel goed overwogen is gebeurd? De stap terug zal vaak gezien worden als een 'gemaakte fout', in plaats van voortschrijdend inzicht en leervermogen. De lerende aanpak past heel goed bij het uit de lockdown komen en het omgaan met de grote onzekerheid die dat met zich meebrengt, maar het brengt verantwoordelijke bestuurders hoogstwaarschijnlijk in grote problemen en zal ook bij het brede publiek een beeld oproepen van een 'gemeente die het ook niet weet'. Of erger nog, 'die ook maar wat doet'.

Het goede nieuws van deze tijd is dat er na de crisis nu een periode van ademhalen, balans opmaken, reflectie en deels ook 'wederopbouw' kan plaatsvinden. Waarbij ook zeker hoort het voorbereiden op een mogelijke/waarschijnlijke volgende golf. Maar wij voorzien dat het lokaal bestuur, de lokale democratie en lokale gemeenschappen in deze nieuwe fase onder grote druk komen te staan. In de zoektocht naar het nieuwe normaal zullen gemeenten en lokale gemeenschappen alles op alles moeten zetten om met de grote druk om te gaan en daarvoor nieuwe, houdbare en/of voldoende veerkrachtige oplossingen te vinden. Voor het lokaal bestuur is de fase van crisis misschien voorbij, de grootste problemen beginnen hoogstwaarschijnlijk pas.

Deze bijdrage verscheen eerder in de door Rien Fraanje en Pieter de Jong (Raad voor het Openbaar Bestuur) samengestelde en geredigeerde bundel Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat.

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/06/18/het-openbaar-bestuur-voorbij-corona>