

Informatienota voor: vergadering algemeen bestuur

Datum: 23 juni 2022

Onderwerp: Ingekomen stukken en mededelingen

Agendapunt: 3

Kenmerk: AB/2213

Bijlagen :

2. Naamwijziging IFV naar NIPV
 3. a. Rijksbrede Veiligheidsstrategie bericht RCDV
b. Rijksbrede Veiligheidsstrategie nota doel en voortgang
 4. a. Rapport OVV aanpak coronacrisis brief RCDV
b. Rapport OVV aanpak coronacrisis samenvatting
 5. Rapport OVV aanpak coronacrisis brief GGD GHOR NL
 6. a. Advies Raad voor het Openbaar Bestuur, begeleidend bericht
b. Advies Raad voor het Openbaar Bestuur
 7. Nota verbonden partijen gemeente Epe
 8. a. Memo Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding (LFI)
b. Schriftelijke inbreng VNG t.b.v. LFI
 9. a. Brief Inspectie J&V: uitkomsten onderzoek NIPV
b. Brief Inspectie J&V: bijlage bij onderzoek
c. Brief Inspectie J&V: reactie NIPV op onderzoek
 10. Brief VB aan minister J&V: prio's opvolging wetsevaluatie
 11. LOCC jaaroverzicht 2021
 12. a. NIPV veiligheidsregio als verbinder : brief
b. NIPV veiligheidsregio als verbinder : rapport
 13. a. Gemeenschappelijk financieel toezichtkader: brief
b. Gemeenschappelijk financieel toezichtkader
 14. Publicatie NIPV 'De Oekraïense vluchtelingen crisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten'
 15. Persbericht GGD-GHOR Financieel gebaar voor betrokkenen datadiefstal'
 16. Bestuurlijke informatiebrief 'Meldkamer brandweer multi Oost 5'
 17. a. Zienswijze VB inz. initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod, bericht
b. Zienswijze VB inz. initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod, brief
-

Mededelingen

1. Invulling functie business controller

Eind februari / begin maart zijn met externe kandidaten sollicitatiegesprekken gevoerd voor de functie van business controller. Naar aanleiding van deze gesprekken is mevrouw Lootens – De Haas half mei 2022 bij de VNOG gestart.

Ingekomen stukken

2. Naamswijziging IFV naar NIPV

Brief van dhr. Stelstra (directeur NIPV) aan de VNOG, ontvangen op 3 maart 2022

De heer Stelstra informeert de VNOG over de naamswijziging van het IFV: dit is per 7 maart 2022 het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Advies: ter kennisname.

3. Nota doel en voortgang Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs)

Bericht van dhr. Bos (directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid) aan de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV), ontvangen op 16 maart 2022

De heer Bos informeert de RCDV over een notitie over doel en voortgang van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie. Deze is op 3 maart in de Commissie voor Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid (CDINEV) behandeld en doorgeleid naar de Raad voor Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid (RDINEV) van 15 maart. Doel van de RbVs is ervoor te zorgen dat het Koninkrijk zo goed mogelijk is voorbereid op eventuele risico's die de nationale veiligheid kunnen raken. Op dit moment wordt een onafhankelijk, rijksbreed geïntegreerd risico- en dreigingsbeeld opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). In deze onafhankelijke Rijksbrede Risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van de impact en waarschijnlijkheid van verschillende dreigingen voor het gehele Koninkrijk. Deze analyse vormt – samen met andere analyseproducten – belangrijke input voor de RbVs.

Advies: ter kennisname.

4. Advies RCDV n.a.v. rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid 'aanpak coronacrisis'

Brief van dhr. Littooi en mw. Van Schaijk (RCDV-vakregisseurs risico- en crisisbeheersing) aan de leden van het Veiligheidsberaad, ontvangen op 14 maart 2022

De OVV doet onderzoek naar de crisisaanpak van de Nederlandse overheid. Het eerste OVV-rapport beslaat de voorbereiding en de periode tot september 2020. Via deze brief brengt de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio een advies uit over dit eerste OVV-rapport.

Advies: ter kennisname.

5. Advies Directeuren Publieke Gezondheid n.a.v. rapport OVV 'aanpak coronacrisis'

Brief van dhr. Rouvoet (voorzitter GGD GHOR Nederland) aan de leden van het Veiligheidsberaad, ontvangen op 21 maart 2022

Naar aanleiding van het onderzoek van de OVV, brengt de Raad van Directeuren Publieke Gezondheid (RDPG) advies uit.

Advies: ter kennisname.

6. Advies 'Van crisis naar opgave' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Advies van de ROB aan de Tweede Kamer, ontvangen op 21 maart 2022

De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert de Tweede Kamer over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en de openbare lichamen in Caribisch Nederland. De centrale vraag was: 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?

Advies: ter kennisname.

7. Nota Verbonden Partijen gemeente Epe

Brief en nota van de gemeente Epe aan het bestuur van de VNOG, ontvangen op 16 maart 2022

In de Nota Verbonden Partijen schetst de gemeente Epe het bestuurlijk kader voor de afweging wel of niet deel te nemen in een verbonden partij. Ook de VNOG is een verbonden partij; een samenwerking die is aangegaan ter uitvoering van gemeentelijke taken. In de nota schetst de gemeente Epe tevens op welke wijze er invulling gegeven wordt aan sturing en toezicht op een verbonden partij.

Advies: ter kennisname.

8. Bestuurlijk Overleg Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding (BO LFI)

Brief van dhr. Geluk (algemeen directeur VNG) aan dhr. Kuipers (minister van VWS), ontvangen op 31 maart 2022

Op 30 maart jl. vond het Bestuurlijk Overleg over de oprichting van de Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding plaats (LFI). De heer Geluk voorziet in deze brief, namens de VNG, de heer Kuipers van schriftelijke inbreng t.b.v. het bestuurlijk overleg. Meegestuurd bijlagen: 1) Memo BO LFI 2) schriftelijke inbreng VNG voor BO LFI. Opvraagbaar wegens omvang: eindconcept adviesrapport.

Advies: ter kennisname.

9. Inspectie J&V onderzoek: onderwijstaken van het NIPV

Brief van dhr. Korvinus (Inspecteur-generaal Inspectie J&V) aan de minister van J&V, de algemeen directeur NIPV en de voorzitters van de veiligheidsregio's (in afschrift aan de directeurs veiligheidsregio's), ontvangen op 21 april 2022

De Inspectie J&V heeft onderzoek gedaan naar de onderwijstaken van het NIPV. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen presenteert de Inspectie middels bijgevoegde brief. Het NIPV heeft gereageerd op het onderzoek: ook deze reactie is bijgevoegd.

Advies: ter kennisname.

10. Brief Veiligheidsberaad: Prioriteiten opvolging wetsevaluatie

Brief van dhr. Bruls (Voorzitter Veiligheidsberaad) aan mevr. Yeşilgöz-Zegerius (minister van J&V), ontvangen op 15 april 2022

Het Veiligheidsberaad wenst dat de minister van J&V vaart maakt met de verbeteringen van het stelsel voor de crisisbeheersing en brandweezorg. Het Veiligheidsberaad benoemt (op verzoek) welke thema's prioritair worden geacht en gaat graag met de minister in gesprek over de wijze waarop deze verbeteringen op korte termijn binnen het stelsel geborgd kunnen worden.

Advies: ter kennisname.

11. Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) jaaroverzicht 2021

Jaaroverzicht 2021 van het LOCC, ontvangen op 31 maart 2022

Het LOCC is onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het maakt deel uit van de nationale crisisbesluitvormingsstructuur. Het LOCC vervult o.a. een rol bij (dreiging van) nationale en internationale incidenten, rampen, crises, en bij verzoeken voor militaire steunverlening. Bij het LOCC werken medewerkers vanuit verschillende organisaties zoals de Veiligheidsregio's/Brandweer, de Nationale Politie, het Ministerie van Defensie, GGD/GHOR, RIVM, Rode Kruis en het NCC. In 2021 is diverse keren via het LOCC bijstand, ondersteuning en coördinatie van activiteiten gevraagd van andere diensten, organisaties, ministeries en landen. De bijlage geeft hiervan een overzicht.

Advies: ter kennisname.

12. Rapport NIPV 'de veiligheidsregio als verbinder'

Rapport van het NIPV, aangeboden aan de leden van de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV), ontvangen op 21 april 2022

De afgelopen twee jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de rol van de veiligheidsregio in de coronacrisis. Dit rapport geeft een overkoepelende beschouwing daarvan.

Advies: ter kennisname.

13. Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK voor gemeenschappelijke regelingen '22

Brief van de Gedeputeerde Staten van Overijssel aan het dagelijks bestuur van de VNOG, ontvangen op 22 april 2022

Het landelijke Vakberaad gemeentefinanciën stelde in 2021 bijgaande gemeenschappelijk financieel toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen (GTK GR-en) op. De colleges van GS van alle provincies hebben dit toezichtkader vastgesteld of gaan dat binnenkort doen. Het GTK GR-en heeft tot doel het creëren van transparantie in het financieel toezicht. Denk hierbij aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving op de financiën van een gemeenschappelijke regeling (in dit geval de veiligheidsregio) en de wijze waarop de provincie toezicht houdt.

Advies: ter kennisname.

14. Publicatie 'De Oekraïense vluchtelingencrisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten'

Publicatie van het NIPV van 2 mei 2022, ontvangen op 11 mei 2022

Om inzicht te krijgen in de ervaringen die tot nu toe bij de opvang van de Oekraïense vluchtelingen zijn opgedaan, heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) een zogenoemde snelle kennismobilisatie uitgevoerd onder veiligheidsregio's en gemeenten. In deze publicatie doet het NIPV hiervan verslag. In de periode van 30 maart tot en met 2 mei heeft het NIPV met in totaal twintig personen gesproken, te weten met twee gemeentesecretarissen, vijf directeuren veiligheidsregio en dertien burgemeesters van wie zes voorzitter van een veiligheidsregio zijn. Géén van de respondenten kwam uit onze regio.

De publicatie gaat in op het aantal en typen gerealiseerde opvanglocaties, de toegepaste regionale crisisstructuren, de afstemming tussen de veiligheidsregio's en het rijk, de rol voor de gemeenten en maatschappelijke veerkracht. In de slotbeschouwing worden geleerde lessen/aanbevelingen gepresenteerd, uitgesplitst naar 'algemeen' (5), gemeenten (4), veiligheidsregio's (1) en Rijk (4). De aanbeveling voor de veiligheidsregio, namelijk dat de voorzitters veiligheidsregio's de discussie met het Rijk moeten aangaan over de vraag voor welke soorten van crises zij aan de lat willen staan, kan via de weg van het Veiligheidsberaad worden opgepakt. Het NIPV ziet het risico dat "De veiligheidsregio's (...) het werkpaard van het kabinet (worden)".

Advies: ter kennisname.

15. Persbericht GGD-GHOR Financieel gebaar voor betrokkenen datadiefstal

Persbericht van GGD-GHOR, ontvangen 13 mei 2022

In het persbericht staat dat GGD-GHOR Nederland de mensen, van wie gegevens betrokken zijn bij de datadiefstal van eind januari 2021, heeft geïnformeerd over de afronding van het politieonderzoek naar de verdachten. Ook is een financieel gebaar richting deze burgers gemaakt. Het gaat om zo'n 1250 betrokkenen waarvan de politie heeft vastgesteld dat er screenshots van hun persoonsgegevens zijn gemaakt. Deze mensen is een bedrag van 500 euro aangeboden.

Advies: ter kennisname.

16. Bestuurlijke informatiebrief 'Meldkamer brandweer multi Oost

Brief namens de bestuurlijke portefeuillehouders meldkamer van 13 mei 2022

Er is een informatiebrief gemaakt voor de colleges van de gemeenten die liggen in het werkgebied van de nieuwe Meldkamer Oost-Nederland die vanaf begin 2023 operationeel is. Deze brief gaat specifiek over de meldkamerfunctie brandweer en multidisciplinaire samenwerking, die valt onder de verantwoordelijkheid van de vijf veiligheidsregio's in Gelderland en Overijssel. Met deze brief informeren de portefeuillehouders van de vijf betrokken veiligheidsregio's de colleges over de stand van zaken en ontwikkelingen.

Advies: ter kennisname, de brief wordt aan alle colleges aangeboden.

17. Zienswijze Veiligheidsberaad inzake initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod

Brief van dhr. Bruls (voorzitter Veiligheidsberaad) aan de leden van de Tweede Kamer, ontvangen op 25 mei 2022

Het Veiligheidsberaad heeft in februari een zienswijze ingediend over het initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod (zie bijlage, brief). Rode draad van de zienswijze is steun voor het initiatiefwetsvoorstel om consumentenvuurwerk te verbieden. De voorzitter informeert de leden van het Veiligheidsberaad over het vervolgproces m.b.t. dit initiatiefwetsvoorstel (zie bijlage, e-mail).

Advies: ter kennisname

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland		
Rnr. 22-59614/22-08325F		
Sector/ afdeling: Smp Directie	INGEKOMEN: 03 MRT 2022	Behan- delaar:
Kopie:		

Ons kenmerk
D007-2022

Datum 1 maart 2022
Onderwerp Naamswijziging: Instituut Fysieke Veiligheid wordt per 7 maart a.s. Nederlands
Instituut Publieke Veiligheid

Geachte relatie,

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) wordt per 7 maart 2022 het Nederlands Instituut
Publieke Veiligheid: NIPV.

Dit betekent dat u per 7 maart a.s. geen correspondentie meer krijgt vanuit het IFV maar
vanuit het NIPV met een daarbij behorende nieuwe huisstijl. Met onze nieuwe naam
geven we beter uitdrukking waar we als kennisinstituut voor crisisbeheersing en
brandweezorg voor staan: publieke veiligheid.

Als NIPV slaan wij een nieuwe weg in.

Het IFV ziet een toename van dynamische, bovenregionale en onvoorspelbare risico's en
complexe maatschappelijke vraagstukken die de vitale veiligheidsbelangen van
Nederland raken en daarmee de continuïteit van onze samenleving. Dat vraagt om een
verdere professionalisering van onze rol als kennisinstituut en netwerkregisseur waarbij
veiligheidsregio's, rijksoverheid en crisispartners vanuit de domeinen crisisbeheersing en
brandweezorg slimmer en sneller met elkaar verbonden en bediend worden. Onze
organisatiestructuur hebben wij hierop aangepast. Op integrale wijze brengt NIPV
kwalitatief hoogwaardige kennisontwikkeling, opleiding en ondersteuning samen.

Contactpersoon

Uw contactpersoon blijft gelijk. Als daar verandering in komt hoort u dit van uw huidige
contactpersoon.

Met vriendelijke groet,


Ilje J. Stelstra
Algemeen directeur NIPV

ISM: Rijksbrede Veiligheidsstrategie

Van: Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio

Verzonden: woensdag 16 maart 2022 16:26

Aan: Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio

Onderwerp: RCDV POST: Nota doel en voortgang Rijksbrede Veiligheidsstrategie

Geachte leden van de RCDV,

Bijgaand ontvangt u namens Peter Bos een informerende notitie over doel en voortgang van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie. Deze is op 3 maart in de Commissie voor Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid (CDINEV) behandeld en doorgeleid naar de Raad voor Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid (RDINEV) van 15 maart jl.

Dit proces heeft in het algemeen een eigen weg die vooral het rijksniveau raakt. Echter, mede in het perspectief van landelijk risicomanagement, is er reden om met de veiligheidsregio's onderling af te stemmen over de betekenis van de geïntegreerde risicoanalyse die onder de Rijksbrede Veiligheidsstrategie ligt. Peter Bos vertegenwoordigt de veiligheidsregio's in de stuurgroep, Camille Michel vertegenwoordigt de veiligheidsregio's in de projectgroep. Voor vragen is Peter Bos uiteraard bereikbaar.

Met vriendelijke groet,
Secretaris RCDV



RDINEV

CDINEV

Kern Strategie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 16950
2500 BZ Den Haag
www.nctv.nl

Contactpersoon

Meke den Hollander

T 070 751 50 50

nota

Doel en voortgang Rijksbrede Veiligheidsstrategie

Datum

28 januari 2022

Ons kenmerk

x

Aanleiding

Begin 2020 is gestart met de voorbereidingen voor de Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs). De Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS) uit 2018 en de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) uit 2019 bevestigden het beeld dat nationale en internationale veiligheid steeds meer met elkaar zijn verweven. Het WRR-rapport 'Veiligheid in een Wereld van Verbindingen' uit 2017, waarin de WRR pleit voor meer geïntegreerde strategievorming op het gebied van (inter)nationale veiligheid, signaleerde dit ook reeds.¹ In de Kamerbrief over nationale veiligheid, strategische afhankelijkheden en een eventueel planbureau voor de veiligheid van 10 februari 2021, werd de Rijksbrede Veiligheidsstrategie reeds aangekondigd.²

De RbVs is voorzien voor eind 2022 en zal de GBVS en de NVS samenvoegen. Met deze nota wordt u gevraagd akkoord te gaan met het doel van de RbVs en wordt u geïnformeerd over de voortgang.

Gevraagd besluit

U wordt gevraagd om:

- akkoord te gaan met het doel van de RbVs;
- kennis te nemen van de toelichting op de voortgang en betrokken onderdelen;
- akkoord te gaan met doorgeleiding van deze nota naar de (Rijks)ministerraad.

Kern

Doel Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs)

Het doel van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie is ervoor te zorgen dat het Koninkrijk der Nederlanden zo goed mogelijk is voorbereid op eventuele risico's die onze nationale veiligheid kunnen raken, waarbij zowel wordt ingezet op het verminderen van de kans dat een (potentiële) dreiging zich voordoet als op het mitigeren van de mogelijke impact van die dreigingen. De RbVs dient als een hoog richtinggevende *all-hazard* rijksbrede veiligheidsstrategie:

¹ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen>

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 821, Nr. 127.

1. Hoog richtinggevend: de RbVs dient als een hoog richtinggevende, overkoepelende strategie voor tenminste 6 jaar waaraan alle ministeries zich committeren. Het vormt de paraplu voor domein specifieke strategieën op bijvoorbeeld CT, cyberdreiging, pandemische paraatheid, leveringszekerheid, water en internationale diplomatieke en militaire inzet.
2. All-hazard: de RbVs beslaat zowel *safety*- als *security*vraagstukken, ten behoeve van de integrale beleids- en strategievorming op het gebied van nationale veiligheid. Dit betreft onder andere klimaatverandering, droogte, overstromingen en infectieziekten (*safety*), cybersecurity, economische- en kennisveiligheid en militaire dreigingen (*security*).
3. Rijksbreed: vanwege de toenemende verwevenheid van de interne en externe veiligheidsdimensie, voegt de RbVs de huidige Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) samen. Ook geeft de RbVs invulling aan de behoefte aan een rijksbreed geïntegreerd risico- en dreigingsbeeld, als basis voor een lange termijn strategische inzet binnen het koninkrijk. Dit resulteert in de samenvoeging van de interne en externe veiligheidsdimensie en in een veiligheidsstrategie die de inzet schetst op nationale veiligheid voor het gehele Koninkrijk, in lijn met de uitkomsten van de Midterm Review van de NVS uit 2021.

Kern Strategie

Datum

28 januari 2022

Ons kenmerk

x

Nadere toelichting

Achtergrond

Het doel van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie is, zoals gezegd, ervoor te zorgen dat het Koninkrijk zo goed mogelijk is voorbereid op eventuele risico's die onze nationale veiligheid kunnen raken. Daarbij zetten we zowel in op het verminderen van de kans dat een dreiging zich voordoet als op het mitigeren van de impact van een dreiging. Voor het optimaal beschermen van de Koninkrijksbrede nationale veiligheid, gaan we uit van de zogenoemde driehoek 'dreigingen-weerbaarheid-belangen'. Het constant monitoren van alle mogelijke dreigingen (*safety* én *security*) die een of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen³ kunnen raken, dient om adequate maatregelen te treffen om de weerbaarheid tegen die dreigingen te verhogen. Dit is een continu proces van monitoring, preventie, repressie en evaluatie. Deze driedeling (dreigingen-weerbaarheid-belangen) komt terug in de manier waarop het proces rond de totstandkoming van de RbVs vormgeven.

Voortgang RbVs

Op dit moment wordt een onafhankelijk, rijksbreed geïntegreerd risico- en dreigingsbeeld opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). In deze onafhankelijke Rijksbrede Risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van de impact en waarschijnlijkheid van verschillende dreigingen voor het gehele Koninkrijk. Deze analyse vormt – samen met andere analyseproducten – belangrijke input voor de RbVs. De Rijksbrede Risicoanalyse wordt naar verwachting in Q1 2022 afgerond en zal eveneens worden geagendeerd in de CDINEV en RDINEV.

Op basis van deze risicoanalyse vindt een weerbaarheidsinschatting plaats. Doel van deze weerbaarheidsinschatting is te komen tot een inschatting van (het niveau van) de weerbaarheid tegen de dreigingen tegen de nationale

³ Dat zijn de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, de sociale/politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde.

veiligheidsbelangen, zoals geïdentificeerd in de Rijksbrede Risicoanalyse. Verwachting is dat de weerbaarheidsinschatting in Q2 2022 is afgerond.

Kern Strategie

Het streven is om in Q3 het schrijfproces van de RbVs af te ronden en in Q4 de strategie aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Datum
28 januari 2022

Ons kenmerk
x

Betrokken onderdelen

De RbVs wordt vormgegeven in een interdepartementaal en Rijksbreed traject, onder coördinatie van de NCTV. Dit betekent intensieve betrokkenheid van BZ, Defensie, EZK, I&W, LNV en VWS. De AIVD en MIVD hebben een toetsende en duidende rol bij de totstandkoming van de risicoanalyse.

Daarnaast zijn AZ, BZK, Financiën, JenV (DGO, DGPenV, NCC), OCW, de Nationale Politie en de Veiligheidsregio's aangesloten. Vanwege het Rijksbrede karakter van de strategie zijn tevens vertegenwoordigers van Curaçao, Aruba en Sint Maarten betrokken.

Alle betrokken partijen hebben een vertegenwoordiger in de Stuurgroep RbVs.

In de vorm van een klankbordgroep zullen ook externe deskundigen worden betrokken bij de RbVs. Daarnaast wordt nagedacht over het betrekken van het bredere maatschappelijke middenveld en de samenleving, waarschijnlijk in de vorm van (online) consultaties.

Datum 11 maart 2022
Onderwerp Advies RCDV n.a.v. OVV-rapport 'aanpak coronacrisis'

Geachte leden van het Veiligheidsberaad,

De afgelopen periode zijn verschillende onderzoeken verschenen naar de aanpak van de coronacrisis door de overheid. Onderzoeken door bijvoorbeeld IFV, de Inspectie J&V en door de veiligheidsregio's zelf. Op 16 februari 2022 is een eerste onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) verschenen. Over het algemeen bevat het rapport weinig nieuwe inzichten, wat ook niet vreemd is na alle onderzoeken die al hebben plaatsgevonden. Veel aanbevelingen gaan over de Rijksoverheid, in veel mindere mate over de veiligheidsregio's. Waar de observaties en aanbevelingen de veiligheidsregio's raken, zijn deze in het algemeen positief dan wel beschrijvend van aard.

Via deze brief brengt de Raad Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio graag over dit rapport zijn advies aan u uit.

Drie rapporten

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) doet onderzoek naar de crisisaanpak van de Nederlandse overheid. Dit eerste rapport beslaat de voorbereiding en de periode tot september 2020. Rond de zomer wordt een tweede rapport opgeleverd waarbij met name wordt gekeken naar de coronamaatregelen (mondkapjes, avondklok). Later volgt een derde rapport waarbij o.a. wordt gekeken naar het testbeleid.

Hieronder staat een eerste analyse van dit rapport, gevolgd door de conclusies en aanbevelingen voor zover die de veiligheidsregio's raken.

Vijf thema's

De OVV heeft in haar onderzoek voor het eerste rapport gekeken naar vijf thema's:

1. Voorbereiding
2. Crisisorganisatie
3. Besluitvorming
4. Crisiscommunicatie¹
5. Verpleeghuizen

De samenvatting van het OVV-onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd.

¹ De OVV heeft zich in het onderzoek gericht op crisiscommunicatie *door de rijksoverheid*. Crisiscommunicatie door veiligheidsregio's en gemeenten viel buiten de scope van het onderzoek. Zie p. 162 van het OVV-rapport.

Opmerkingen vooraf

Voorafgaand aan een inhoudelijk advies, maakt de RCDV graag een aantal opmerkingen over het rapport van de OVV.

Allereerst is het goed om te realiseren dat het rapport van de OVV zeer uitgebreid is en gebaseerd is op grondig onderzoek, maar ook zijn beperkingen kent.

- De OVV heeft gekeken naar aanpak, crisisorganisatie en besluitvorming die hoort bij de Covid-19-pandemie. Dat betekent niet dat aanbevelingen altijd één op één zijn te leggen op de algemene aanpak van crises en de algemene crisisstructuur.
- Voor de vraag of de overheid goed was voorbereid, heeft de OVV ook vooral gekeken naar de voorbereiding op een overbelaste zorg, en minder naar de voorbereiding op de continuïteit van de samenleving, waar bijvoorbeeld veiligheidsregio's zich op hebben gericht.
- De OVV heeft in dit rapport alleen gekeken naar de periode tot september 2020 en niet naar alle ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden en kan dus ook maar ten dele aansluiten bij ons eigen beeld over de aanpak van de coronacrisis.

Daarnaast vindt de RCDV het van belang aandacht te hebben voor het feit dat de overheid in de aanpak van de pandemie, met alle daarbij behorende onzekerheden, veel heeft moeten improviseren. Dat geldt zeker ook voor de witte kolom, waar de RCDV zijn waardering voor uitsprekt. Voor de GGD was het in deze crisis extra lastig dat de minister van VWS in de wet de mogelijkheid heeft om via de voorzitters van de veiligheidsregio's te sturen op de DPG en daarmee de GGD, maar dat daar in de praktijk geen gebruik van is gemaakt. De minister van VWS heeft een rechtstreekse sturingslijn op de GGD gehanteerd².

De overheid heeft moeten handelen tijdens de pandemie, aanbevelingen door de OVV worden achteraf gedaan. Die moeten dan ook vooral gezien worden als verbetermogelijkheden voor de toekomst. Die aanbevelingen zijn makkelijker te geven dan in de praktijk uit te voeren.

Aanbevelingen

Over het algemeen bevat het rapport weinig nieuwe inzichten, wat ook niet vreemd is na alle onderzoeken die al hebben plaatsgevonden. Veel aanbevelingen gaan over de Rijks-overheid, in veel mindere mate over de veiligheidsregio's.

De belangrijkste aanbeveling voor de veiligheidsregio's is aanbeveling 7: "Waarborg de eenheid van overheidsbeleid door tijdens een landelijke crisis de verbinding met de veiligheidsregio's te leggen en te behouden." Hoewel de veiligheidsregio's geen formele rol hebben in de nationale crisisstructuur, is die tijdens de Covid-19-crisis wel tot stand gekomen. Met een vertegenwoordiging van de voorzitters van de veiligheidsregio's in de MCCb, van directeurs veiligheidsregio's in de ICCb en IAO, is de ontbrekende verbinding tussen de regio's en het Rijk tot stand gebracht. Dat die verbinding van belang was, bleek bijvoorbeeld toen in de zomer van 2020 de crisisstructuur werd afgeschaald naar een programmastructuur. Het Veiligheidsberaad had toen niet meer de directe lijn die eerder wel bestond. Zowel het Rijk als de regio's misten op dat moment de aansluiting op elkaar.

Die aanbeveling van de OVV sluit aan bij de aanbeveling die de Inspectie J&V eind 2021 deed in haar rapport over de samenwerking tussen Rijk en regio's bij de aanpak van de

² P 116 van het OVV-rapport.

Covid-19-crisis. De veiligheidsregio's hebben eerder zelf al laten weten zich in die aanbeveling te kunnen vinden. De aanbeveling op dit punt had wel concreter mogen zijn, want geeft niet aan op welke wijze die verbinding moet worden gelegd en behouden. Het borgen van de positie van de veiligheidsregio's in de wet dan wel het Handboek Nationale Crisisbesluitvorming is een vereiste.

De OVV constateert verder dat het Veiligheidsberaad in deze crisis een prominente rol speelde in het afstemmen en uitwerken van modelnoodverordeningen, waarin de aanwijzingen van de minister waren opgenomen. Zo kregen de infectieziektebestrijdingsmaatregelen van de minister van VWS een landelijk dekkende juridische grondslag³. De afweging voor bestuurlijke haalbaarheid kwam niet alleen in het BAO⁴ aan de orde, maar kwam ook terug in het Veiligheidsberaad waar gesproken werd over de handhaafbaarheid van maatregelen. Bij eerdere crises was geen sprake van een dergelijke dubbeling, omdat het Veiligheidsberaad nooit een taak had in de acute fase van crises.

Tot slot constateer de OVV dat ook (de oprichting van) het LOT-C heeft bijgedragen aan de verbinding tussen Rijk en regio's⁵. Die constatering sluit aan bij de aanbeveling die de Inspectie J&V heeft gedaan in haar onderzoek naar de samenwerking tussen Rijk en regio's bij de aanpak van de Covid-19-crisis.

Een aantal aanbevelingen zijn aan de Rijksoverheid gericht, maar zijn ook voor de veiligheidsregio's van belang, zoals de oproep om:

- de voorbereiding op langdurige maatschappij-ontwrichtende crises te versterken door scenario's uit te werken met de denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden;
- naast kwantitatieve gegevens ook meer aandacht te hebben voor andere, meer kwalitatieve gegevens zodat een meervoudigheid aan inzichten en bronnen ontstaat;
- meer aandacht voor en verbinding met inwoners en kwetsbare groepen.

Conclusies en advies RCDV aan Veiligheidsberaad

Al met al constateert de RCDV dat de observaties en aanbevelingen van de OVV, voor zover die de veiligheidsregio's raken, aansluiten bij die van de Inspectie J&V in haar rapport van december 2021. De adviezen die de RCDV naar aanleiding van dat rapport aan het Veiligheidsberaad heeft gedaan, blijven daarom nog steeds van kracht. Het gaat daarbij concreet om:

1. Doorontwikkeling van het LOT-C/KCR2
2. Formaliseren rol veiligheidsregio's in de nationale crisisstructuur
3. Integrale aanpak binnen de nationale crisisstructuur en Veiligheidsberaad

Voor de onderbouwing hiervan verwijzen we graag naar onze brief naar aanleiding van het rapport van de Inspectie J&V, van 21 januari 2022.

³ Pag. 295 van het OVV-rapport.

⁴ Bestuurlijk Afstemmings Overleg, waar de adviezen van het OMT worden besproken voor ze formeel worden aangeboden aan de minister van VWS.

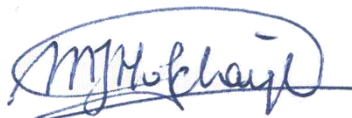
⁵ Pag. 214 van het OVV-rapport.

De OVV heeft veel van zijn aanbevelingen gericht aan de Rijksoverheid. De RCDV ziet in enkele van deze aanbevelingen aanleiding om het Veiligheidsberaad te adviseren de veiligheidsregio's ook op deze punten een verbeterslag te laten inzetten:

4. Veiligheidsregio's hebben zich op regionaal niveau voorbereid op pandemieën en op langdurige verstoring van de continuïteit van de samenleving. Hoewel het initiatief voor versterking van de voorbereiding op een langdurig maatschappij-ontwrichtende crisis bij de Rijksoverheid moet liggen, is het goed als de veiligheidsregio's daarin samen met het die Rijksoverheid optrekken.
5. In het onderdeel 'crisiscommunicatie' richt de OVV zich alleen op de Rijksoverheid. Ook voor de veiligheidsregio's zijn er echter verbeterkansen: gemeenten en veiligheidsregio's zijn sterk gericht op communiceren met inwoners en specifieke doelgroepen. Door meer maatwerk toe te passen en uit te gaan van nieuwe/specifieke kwetsbaren in die crisissetting, kan de crisiscommunicatie ook op lokaal en regionaal niveau verder verbeteren.
6. De OVV doet aan de Rijksoverheid de aanbeveling om meer gebruik te maken van kwalitatieve gegevens om te komen tot een breder beeld. Die aanbeveling geldt volgens de RCDV ook voor de veiligheidsregio's, zodat zijn haar adviserende rol richting de Rijksoverheid beter en breder kan invullen.

Het advies voor de punten 4 t/m 6 is om deze aanbevelingen, hoewel gericht aan het Rijk, ook voor de veiligheidsregio's verder uit te werken.

Met vriendelijke groet,



Arjen Littooy en Marie-Louise van Schaijk
RCDV-vakregisseurs risico- en crisisbeheersing

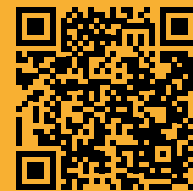
Bijlage: *Samenvatting OVV-rapport 'De aanpak van de coronacrisis – deel 1: de voorbereiding en de periode tot september 2020'.*

De aanpak van de coronacrisis - deel 1

De voorbereiding en de periode tot september 2020

Onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis

De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt hoe Nederland is omgegaan met de coronacrisis. Dat is een onderzoek in delen: dit eerste deel gaat over de voorbereiding en de eerste periode tot september 2020. Daarna komt de coronacrisis in een nieuwe fase: de eerste vaccins komen op de markt, mensen worden verplicht mondkapjes te dragen, er komt een avondklok en de scholen gaan lang dicht. Die maatregelen onderzoeken we in het volgende deel van ons onderzoek, dat we in de tweede helft van 2022 publiceren. In een derde deel van ons onderzoek staan we onder andere stil bij het testbeleid.



Jeroen Dijsselbloem, voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, vertelt in een video wat we kunnen leren van de eerste periode van de coronacrisis.

Onderzoek naar de eerste fase van de coronacrisis

De coronapandemie is een gezondheidscrisis én een maatschappelijke crisis. Het is de grootste crisis in ons land sinds de Tweede Wereldoorlog. De eerste signalen over een nieuw virus dat in China opduikt, komen eind 2019 in de media. Op 27 februari 2020 test de eerste persoon in ons land positief. De overheid gaat van start met de crisisaanpak.

Wat gebeurt er in de voorbereiding op de coronacrisis? Hoe pakt de overheid de eerste fase van deze crisis aan? En wat kunnen we daarvan leren, nu en in de toekomst?

Tot september 2020 overlijden tienduizend Nederlanders aan corona, wereldwijd vallen één miljoen slachtoffers. Veel meer mensen lijden lichamelijk of geestelijk. Naast gevoelens van angst en verdriet, zien we echter ook enorme veerkracht en doorzettingsvermogen.



1. Voorbereiding

Verantwoordelijk voor infectieziektebestrijding in ons land zijn het ministerie van Volksgezondheid (VWS), het RIVM, de veiligheidsregio's en de GGD'en. Via draaiboeken en oefeningen zijn zij voorbereid op kleinere uitbraken die kort duren en die alleen effect hebben op de gezondheidszorg. Een pandemie die het maatschappelijk leven sterk ontwricht was voorzien, maar dit scenario met vergaande gevolgen is verder niet voorbereid. Ook is de centrale rol die VWS heeft in de crisisaanpak bij uitbraken van ernstige infectieziekten niet uitgewerkt in de draaiboeken en hiermee is niet geoefend. Om alle benodigde middelen en capaciteit te regelen moeten partijen tijdens de crisis improviseren. Ook is er in het begin van de crisis te beperkt zicht op de verspreiding van het virus, onder andere door een beperkt testbeleid.

Samenwerking is het sleutelwoord in de aanpak van de coronacrisis. Al werkende vinden mensen en organisaties elkaar. Initiatieven die goed uitpakken, moeten ook in de toekomst gebruikt worden bij een grote crisis.

De coronacrisis trekt zich niets aan van regio's, sectoren of landsgrenzen. Om het virus te bestrijden, worden vrijheden van burgers beperkt, het maatschappelijk leven komt tot stilstand. De coronacrisis is anders dan alle andere crises; dit vraagt een ongekende aanpak, waarbij improviseren noodzakelijk is.

2. Crisisorganisatie

Onze gezondheidszorg wordt niet centraal aangestuurd. De coronacrisis vraagt echter om afspraken en sturing op landelijk niveau. Maar in de wet en in de voorbereiding is niet uitgewerkt hoe VWS partijen moet aansturen tijdens een grote crisis. Hierdoor is niet altijd sprake van een heldere, eenduidige aansturing door VWS. In de regio's is niet altijd helder wat er van organisaties gevraagd wordt. Dat leidt tot frustraties en vertragingen, terwijl juist snel en duidelijk handelen nodig is. Verder blijft de crisisaanpak steken op het bestrijden van het virus. Er is te weinig oog voor langetermijneffecten en de sociaal-maatschappelijke impact.

Er komen steeds meer partijen in de nationale crisisstructuur. Dit maakt snel, kordaat beslissen lastig. Als reactie hierop ontstaan kleinere overleggen als het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg, wat onduidelijk maakt waar de échte besluiten genomen worden.

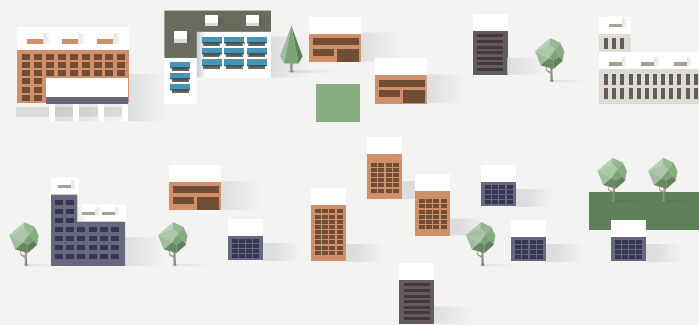
Eind juni 2020 wordt de nationale crisisaanpak afgeschaald. Maar daardoor weten veiligheidsregio's en ministeries niet meer hoe verantwoordelijkheden, rollen en taken verdeeld zijn. Als in de zomer de besmettingscijfers weer stijgen en regionaal de behoefte groeit aan landelijke sturing, blijft deze uit.



3. Besluitvorming

Mede door de centrale rol van het OMT blijft de focus gericht op het bestrijden van de infectieziekte. Daardoor raken belangen op andere beleidsterreinen en in andere zorgsectoren uit beeld. Natuurlijk is er tot september 2020 veel onzeker, wat ook leidt tot onzekerheid in de adviezen en besluiten. Om die onzekerheid te verminderen, focussen besluitvormers op harde cijfers, zoals het R-getal en de ic-opnames. Signalen die minder hard zijn, zoals het psychisch welzijn van kwetsbare mensen en sociaaleconomische gevolgen worden hierdoor eerder buiten beschouwing gelaten.

De impact van de crisis buiten de zorg blijft daarnaast ook buiten beeld, omdat de maatschappelijke adviesorganen geen plek hebben in de crisisstructuur. Ook is er weinig aandacht voor de vraag of genomen besluiten uitvoerbaar zijn, wat soms leidt tot problemen in die uitvoering.



Het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg, de hiervoor al genoemde overleggen in kleine kring, zijn bedoeld om in kleiner gezelschap zaken af te stemmen, maar zij zijn geen onderdeel van de vaste crisisstructuur. Daardoor verdwijnen de *checks and balances* die normaal op het nemen van besluiten van toepassing zijn.

4. Crisiscommunicatie

De communicatieaanpak van de Rijksoverheid met persconferenties en publiekscampagnes is gericht op het publiek informeren en aansporen de maatregelen op te volgen. Hierbij richt de Rijksoverheid zich met name op het brede publiek. Dat past wel bij een acute en kortdurende crisis, maar is niet genoeg om het draagvlak onder het publiek hoog te houden in deze langdurige crisis. Ook komt de communicatie



voor specifieke doelgroepen zoals laaggeletterden pas vanaf mei 2020 beperkt op gang. Rond diezelfde tijd, half mei 2020, wordt de maatschappelijke weerstand tegen de corona-aanpak steeds zichtbaarder. De crisiscommunicatie van de Rijksoverheid sluit niet goed aan op het stijgende aantal mensen dat psychisch, sociaal en financieel lijdt onder de crisis en de gevolgen van de maatregelen.

De overheid wil in haar communicatie hoop en perspectief bieden, maar zij baseert zich op onzekere aannames, die niet altijd blijken te kloppen. Dit is niet goed voor het draagvlak voor de aanpak van de coronacrisis op de lange termijn.

5. Verpleeghuizen

Tijdens de eerste coronagolf worden de verpleeghuizen hard getroffen. In het begin van de crisisaanpak zijn de verpleeghuizen niet goed in beeld. De sector is ook geen onderdeel van de crisistructuur. Schaarre beschermingsmiddelen gaan in eerste instantie vooral naar ziekenhuizen en acute zorg en niet naar verpleeghuizen. Zorgmedewerkers maken zich zorgen over de veiligheid van henzelf en bewoners. De minister neemt op verzoek van de sector het besluit de verpleeghuizen te sluiten voor bezoek. Dat heeft een enorme impact op het welzijn van de bewoners. Met creatieve oplossingen zorgen medewerkers ervoor dat er toch contact kan zijn tussen bewoners en hun familie.



Ongeveer de helft van de sterfgevallen tot september 2020 vindt plaats in verpleeghuizen. Ook het geestelijk lijden door de isolatie van bewoners is enorm. Dit is een stille ramp in de eerste fase van de coronacrisis. In de voorbereiding op en tijdens elke crisis moet expliciet aandacht zijn voor de kwetsbaarste groepen, voor hun gezondheid én hun welzijn.

Lessen uit de eerste fase van de coronacrisis

Hoewel de coronacrisis nog niet voorbij is en er nog een vervolg op dit onderzoek komt, kunnen wij toch al enkele aanbevelingen

doen. Hiermee is de aanpak van een nieuwe langdurige crisis met zo'n grote maatschappelijke impact te verbeteren.

1.

Vorbereiden en improviseren: oefening baart kunst

Nederland moet beter voorbereid zijn op een langdurige crisis met grote maatschappelijke gevolgen. Werk scenario's uit en beslis hoe je klaar wilt staan voor een mogelijke nieuwe, grote crisis. Vergeet ook niet dat je in elke crisis moet improviseren. En improviseren kun je leren. Oefen er van tevoren mee. Tijdens een crisis moet je durven stilstaan bij de vraag of je nog wel het juiste aan het doen bent. Zo niet, verander dan je strategie. Houd niet vast aan wat bedacht is, als dit in de praktijk niet zo goed (meer) blijkt te werken. Vergeet ook niet tijdens een crisis te blijven nadenken over wat er kan gaan gebeuren. Bedenk ook al die minder waarschijnlijke scenario's, want je weet nooit zeker wat je te wachten staat. Durf ook duidelijk te vertellen dat je niet alles weet, maar dat je toch besluiten moet nemen.

Een belangrijk verbeterpunt zijn de data die de overheid gebruikt. In de coronacrisis krijgen minder goed in cijfers te vangen signalen te lang te weinig aandacht. Maar die signalen moet de overheid wel óók meewegen in de crisisaanpak. Door verschillende informatiebronnen te gebruiken kan zij scherp in beeld houden hoe de crisis zich ontwikkelt en hoe effectief de genomen maatregelen zijn. Gebruik van harde én minder hard te maken cijfers heeft nog een voordeel: het vermindert het risico dat kwetsbare groepen buiten beeld blijven, zoals in deze eerste fase met verpleeghuizen gebeurde. Blijf ook zoeken naar groepen die kwetsbaar zijn in de crisis waarin je zit en zorg ervoor dat je controleert of de aanpak voor deze groepen wel echt werkt.





2.

Crisisstructuur: ongewone situaties vragen een ongewone manier van handelen


Een crisis die zo groot is, zo lang duurt en zoveel impact heeft, vraagt om andere vormen van aansturing, uitvoering, samenwerking, besluitvorming en communicatie dan we gewend zijn. Een nationale crisis moet de overheid op nationaal niveau aanpakken. De verantwoordelijkheid moet *expliciet* overgaan van departement naar nationale crisisstructuur. En in die nationale crisisstructuur kunnen vervolgens ook zaken beter geregeld worden dan ze tijdens de coronacrisis geregeld waren. Betrek bijvoorbeeld de veiligheidsregio's in alle fasen van de crisis bij het maken van beleid. Zorg ook voor eenheid: dus alle partijen zeggen en doen hetzelfde. Zorg dat de strategie en besluiten altijd uit te voeren zijn en houd in de gaten of dit goed gaat. En zorg dat er in de crisisaanpak oog is voor acute problemen, maar ook voor de langere termijn. Daarnaast moet iedereen zich aan zijn eigen rol houden. Bestuurders zijn besluitvormers, deskundigen zijn adviseurs.

Als zich een nieuwe gezondheids crisis aandient, is het slim dat de minister van Volksgezondheid ook besluiten kan nemen waar iedereen in de zorg zich aan moet houden. Ook al is dit niet hoe we de gezondheidszorg normaal gesproken hebben georganiseerd in ons land.

3.

Draagvlak: houd contact met de doelgroepen die je moet bereiken

Als een crisis lang duurt, zal het draagvlak voor maatregelen om die crisis te bestrijden dalen. Dat is waarschijnlijk niet te voorkomen. Houd daar dus ook rekening mee in je crisisaanpak en in de manier waarop je de crisiscommunicatie opzet. Zorg in ieder geval dat alle doelgroepen de voor hen relevante informatie krijgen. Gebruik hiervoor ook organisaties die dicht bij deze doelgroepen staan en hen dus redelijk makkelijk kunnen bereiken. Deze organisaties kunnen de overheid ook helpen om zicht te krijgen op de vragen, behoeften en zorgen die er onder de bevolking leven. Die moeten namelijk een plek in je communicatie krijgen. Zorg er ook voor dat je altijd heel duidelijk bent over de onzekerheden in de crisis en hoe je daarmee omgaat. Dat voorkomt onrealistische verwachtingen bij de bevolking.



Samen tegen
Corona.
Vermijd drukke
plekken.



Over de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Waarom doen wij onderzoek? Omdat een ongeval of ramp nooit helemaal te voorkomen is, maar er wel van te leren is hoe vergelijkbare ongevallen in de toekomst kunnen worden voorkomen, of hoe bij een volgend incident nog beter gereageerd kan worden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is in 2005 bij wet opgericht. We kiezen zelf wat we onderzoeken, maar we zijn ook verplicht onderzoek te doen naar incidenten in de luchtvaart, scheepvaart, industrie en op het spoor.



Veiligheidsberaad
t.a.v. het secretariaat
Postbus 7010
6801 HA ARNHEM

Verstuurd per mail: veiligheidsberaad@nipv.nl

Ons kenmerk

22-029-AR

Datum

18-03-2022

Betreft

Advies Directeuren PG OVV rapport

Uw kenmerk

Contact

C. Stom, verenigingssecretaris

Aan de leden van het Veiligheidsberaad

Aansluitend op het advies van de Raad Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) brengt de Raad van Directeuren Publieke Gezondheid (RDPG) advies uit over het onderzoeksrapport 'Aanpak Coronacrisis, Deel 1' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Investing in (opgeschaalde) publieke gezondheid

De OVV trekt terechte conclusies als het gaat over de voorbereiding op infectieziektecrises en doet goede aanbevelingen over de versterking van de toekomstige crisisaanpak in Nederland. Wij willen hier het belang van preventieve interventies aan toevoegen.

De ervaring na de Mexicaanse griep leert dat het trekken van een conclusie en hier opvolging aan (kunnen) geven niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Om gesteld te staan voor toekomstige crises dient nu (echt) geïnvesteerd te worden in (opgeschaalde) publieke gezondheid om gezondheidsschade tijdens toekomstige crises te kunnen beperken/ voorkomen. Gezonde mensen en zelfredzame zorginstellingen zijn immers minder kwetsbaar. Vraag daarom aandacht voor de versterking van publieke gezondheid (GGD-taak) en borg de GHOR-functionaliteit als ongedeelde taak van de Veiligheidsregio onder aansturing van de DPG m.b.t. continuïteit van zorg in de brede zorgketen. Dit zodat de vertegenwoordiging van de publieke gezondheid, acute- en niet-acute zorg (van zowel private als publieke partijen) aan de bestuurstafel in één - publieke - hand blijft.

Het rapport legt op dit laatste vlak bloot dat met name de impact van rampen en crises op niet-acute zorginstellingen met een clustering van verminderd zelfredzamen onderbelicht is in de (crisis-) structuren en gerelateerde wetgeving. Ook instellingen uit de niet-acute sector dienen aangesloten te zijn op de regionale

crisisstructuur. Dit zowel voor langlopende crisistypen als crises waarin een instelling uit deze sector direct getroffen wordt. Bouw in dit kader voort op de door de DPG en GHOR in de crisis opgebouwde netwerken van waaruit samenwerking en initiatieven in de zorg zijn geïnitieerd. Wij zien dit als 1 van de door de OVV benoemde initiatieven die zijn ontstaan in de crisis en geborgd moeten worden.

Nationale crisisstructuur

Wij onderschrijven het belang van de departementoverstijgende strategie en gedeelde verantwoordelijkheid zoals benoemd door de OVV. Een stevige algemene kolom helpt hierbij. Borg wel dat er in de functionele kolom van de zorg voldoende ruimte blijft voor de minister van VWS om gericht op de functie-specifieke problematiek en inhoud sector-, regio- of instellings-overstijgende problemen effectief aan te kunnen pakken, in ieder geval met rechtstreeks bindende aanwijzingen.

Ook onderschrijven wij het belang van de uitvoeringstoets. Het ontbreken hiervan heeft tot vele knelpunten geleid in de regionale taakuitvoering (o.a. bij de GGD).

Doorontwikkeling data

Tenslotte onderschrijven wij het belang van kwalitatieve en kwantitatieve data als sturingselement tijdens crises. Naast cijfers, is duiding van cruciaal belang gebleken. Ook als het gaat over de continuïteit van de totale zorgketen. De cijfers die opgehaald worden door de zorgkoepels en zijn samengebracht in de landelijke monitor en de regionale gesprekken tussen de ketenpartners en de DPG/GHOR zijn hierin een belangrijke combinatie gebleken. In dit kader onderschrijven wij het advies van de RCDV om dit ook op regionaal niveau verder uit te werken en bestendigen. Het is belangrijk dat in dit kader een goede verbinding wordt gelegd tussen de GGD GHOR en KCR2. Dit is inmiddels in gang gezet.

Met vriendelijke groet,



André Rouvoet
Voorzitter GGD GHOR Nederland

Ingekomen stukken

Van: Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio

Verzonden: maandag 21 maart 2022 10:00

Onderwerp: RCDV POST: Advies 'Van crisis naar opgave' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Geachte leden van de RCDV,

Vorige week heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bijgesloten advies “Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en de openbare lichamen in Caribisch Nederland” uitgebracht. De ROB stelde dit advies op verzoek van de Tweede Kamer op.

Op verzoek van de vakregisseurs risico- en crisisbeheersing ontvangt u ter informatie dit rapport. De ROB richt zich in het rapport vooral op bestuurlijke issues en is met name kritisch over de rol van de veiligheidsregio's en het VB in relatie tot het nemen van besluiten in de crisisstructuur, zonder dat deze geborgd zijn in het stelsel van democratische controle en verantwoording.

Met vriendelijke groet,
Secretaris RCDV



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](https://twitter.com/Raad_ROB)

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 verkeernd 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
<i>Bijlage I</i>	Adviesaanvraag	70
<i>Bijlage II</i>	Gevoerde gesprekken	73
<i>Bijlage III</i>	Geraadpleegde literatuur	76
<i>Bijlage IV</i>	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 toegelast 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 dichterbij 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. Met-tertijd 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 krachtadiger 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 gemeentebesturen 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 daarvoor 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 beleidscyclus 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 crisis; 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 beslissen.

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 samscholing aan te merken als in de aanwijzing een samscholingsverbod 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 nemen¹⁵ 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 bemoeilijkten 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 verschillende 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 staats-schuld 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 intensiverden 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 clause 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).

Involed 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 Koninkrijksrelaties (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

Informeel 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. Met-tertijd 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, uitsstel 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 verrekenend, 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 afhankelijk zijn 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 macro-niveau, 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 gezondheids crisis 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 creëren 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 voor 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 bevestigden 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 terecht kwam 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 beleids-teams 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 kijken 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 krachtadiger 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.

Inpraak 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 Arrib
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

BIJLAGE

Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

Aan het Presidium

Den Haag, 25 november 2020

Namens de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken verzoek ik u¹ 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.

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 Steenberg, 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 Organisationswetenschap 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 post-koloniale 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-suïcides-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 2021 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 in-eens 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 herstellapakket*. 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 herstellpakket 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_dDebAcwv.
- 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-eeen-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



Gemeente Epe

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland		
Rnr. 21-5950512-03200	INGEKOMEN:	Behandelaar:
Sector/ afdeling: J.H. B.W.	16 MRT 2022 Directie	
Kopie:		

Veiligheidsregio Noord en Oost-Gelderland

Europaweg 79

7336 AK Apeldoorn

Zaaknummer : 391131
Telefoonnummer : 14 0578
Onderwerp : Nota verbonden partijen

Epe, 14 maart 2022

Geacht bestuur,

Als gemeente Epe zijn we een samenwerking aangegaan ter uitvoering van gemeentelijke taken in een verbonden partij wat uw organisatie voor ons is. In een nota verbonden partijen geven wij het bestuurlijk kader aan voor de afweging wel of niet deel te nemen in een verbonden partij. Daarnaast ook een invulling van sturing en toezicht op een verbonden partij.

Een aantal ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om onze bestaande nota verbonden partijen tegen het licht te houden en te actualiseren. U bent een zogenaamde verbonden partij voor ons en daarom sturen wij u ter informatie de concept-versie van deze geactualiseerde nota toe. Deze concept-nota wordt ook ter inzage gelegd van 16 maart tot en met 27 april 2022, zodat een ieder de mogelijkheid heeft hierop te reageren.

Als u wilt reageren op deze concept-nota dan kunt uw reactie richten aan het college van B en W, Postbus 600, 8160 AP Epe of via gemeente@epe.nl.

Hoogachtend

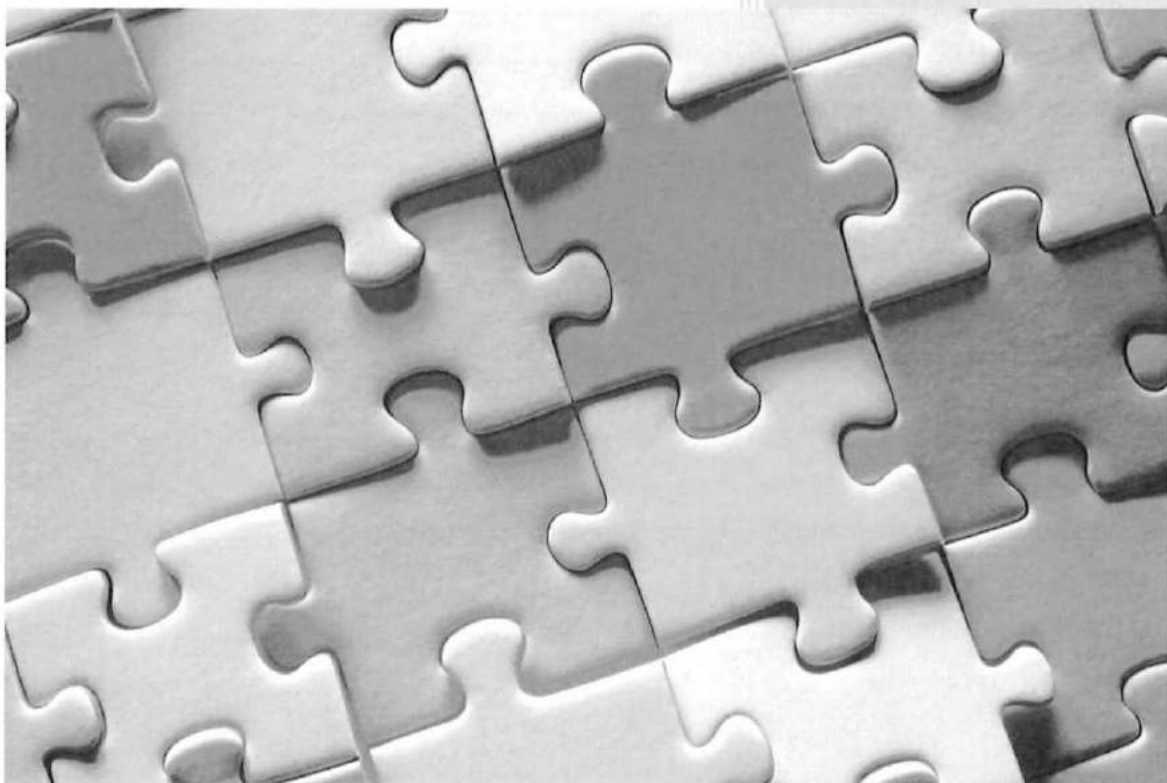
Burgemeester en wethouders,
de burgemeester, de loco-secretaris,

dhr. dr. T.C.M. Horn dhr. M. Tiemens

CONCEPT

2022

Nota Verbonden Partijen



Gemeente Epe

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Wat zijn verbonden partijen?	3
2.1 Definitie verbonden partij	3
2.2 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties	3
2.3 (Beleids)uitgangspunten.....	4
3. Wettelijk kader	6
4. Uitgangspunten en afwegingskader voor samenwerking	8
4.1 Fases in de samenwerking.....	8
4.2 Toelichting op de fases en uitgangspunten.....	9
4.2.1 Oprichtingsfase.....	9
4.2.2 Uitvoerende fase	12
4.2.3 Evaluatiefase	12
4.3 Weerstandsvermogen & risicobeheersing	12
5. Sturing en toezicht op een verbonden partij	14
5.1 Rollen.....	14
5.2 Sturingsinstrumenten.....	15
5.3 Informatievoorziening	16
5.4 Sturingsarrangementen.....	17
Bijlage 1. Overzicht verbonden partijen.....	23
Bijlage 2. Tijdschema	24
Bijlage 3. Verwerking raadsbesluiten inzake nota Verbonden Partijen 2016-2021.....	25
Bijlage 4. Voorbeeld dashboard	26
Bijlage 5. Wetswijziging Wet gemeenschappelijke regelingen	28

1. Inleiding

Om beleidsdoelen te realiseren kan de gemeente taken zelf uitvoeren of dat in samenwerking met andere partijen doen. De nota Verbonden Partijen biedt een bestuurlijk kader voor de afweging om wel of niet deel te nemen in een verbonden partij en biedt sturings- en monitoringsarrangementen indien wordt deelgenomen aan een verbonden partij.

De gemeente Epe is een regie organisatie. Dat wil zeggen dat uitvoerende taken en activiteiten zoveel mogelijk belegd worden bij derden. Dit kan zijn in de vorm van een verbonden partij, een subsidierelatie, in de vorm van een gecontracteerde partij dan wel enige andere vorm. De nota Verbonden Partijen beperkt zich tot de (formele) verbonden partijen. Verbonden partijen zijn alleen die rechtspersonen die een bijdrage leveren aan het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente Epe én dat er zowel een financiële als ook bestuurlijke relatie met de gemeente Epe is.

Het doel van de nota is om een inzichtelijk en transparant afwegingskader te bieden voor deelname aan, oprichten van en het sturen op de verbonden partijen van de gemeente. In het afwegingskader worden naast de voorgeschreven wettelijke plicht, de inhoudelijke en/of financiële voordelen, ook de bijbehorende risico's betrokken.

De gemeente Epe heeft op dit moment 13 verbonden partijen, waarvan 8 een gemeenschappelijke regeling betreffen. De verbonden partijen worden jaarlijks vermeld in de paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting en Jaarstukken. In de begroting wordt aangegeven op welke manier de gemeente de verbonden partijen inzet bij de uitvoering van de taken in het komende jaar. Per verbonden partij wordt daarin opgenomen wat bijvoorbeeld de beleidsvoornemens zijn. Ook wordt in de begroting aandacht gegeven aan de wijze waarop de risico's van de verbonden partijen worden beheerst. Het college geeft zo met deze paragraaf inzicht in de relaties en verbindingen met de verbonden partijen en legt bij de jaarstukken verantwoording hierover af aan de gemeenteraad.

De nota Verbonden Partijen is voor het laatst in 2016 door de raad vastgesteld. De voorliggende nota vervangt de versie uit 2016.

Op 18 februari 2021 heeft de gemeenteraad het initiatiefvoorstel 'Grip op Samenwerking' aangenomen. Betreffend voorstel heeft als doel de betrokkenheid en de grip van de gemeenteraad bij de uitvoering van de gemeentelijke taken in GR-verband te optimaliseren. Zodanig dat er een cultuur ontstaat waarbij aandachtspunten vanuit de GR tijdig worden gemeld aan het college en de gemeenteraad. Dit initiatiefvoorstel is betrokken bij de totstandkoming van deze nota.

In de navolgende hoofdstukken wordt het beleid verder uitgewerkt door nader in te gaan op wat verbonden partijen zijn en welke beleidsuitgangspunten gehanteerd worden voor het aangaan van een verbonden partij (hoofdstuk 2), het wettelijk kader (hoofdstuk 3), de fasering in de samenwerking en de nadere uitwerking van de uitgangspunten en afwegingskader voor het aangaan van een samenwerking (hoofdstuk 4). Ter afsluiting wordt ingegaan op het sturen en toezicht houden op een verbonden partij (hoofdstuk 5). In de bijlagen is een overzicht opgenomen met de huidige verbonden partijen (bijlage 1), het tijdschema waarin de globale stappen zijn weergegeven bij de gemeenschappelijke regelingen (bijlage 2), een overzicht van de verwerking van de aanbevelingen van de notitie Grip op samenwerking en motie rapportagerekenkamercommissierapport 'Zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken' (bijlage 3), een voorbeeld van de dashboard rapportage (bijlage 4) en de hoofdlijnen van de nog door het ministerie te publiceren wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (bijlage 5).

2. Wat zijn verbonden partijen?

2.1 Definitie verbonden partij

Bij de definiëring van het begrip verbonden partijen wordt aangesloten bij het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV; artikel 1, lid 1 sub b):

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang (BBV; artikel 1, lid 1 sub c)

Onder een financieel belang wordt verstaan een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang (BBV; artikel 1, lid 1 sub d)

Onder een bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, via vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Dit houdt concreet in dat er sprake is van een bestuurlijk belang als een collegelid, een raadslid of een ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Bovenstaande betekent dat organisaties waar bijvoorbeeld enkel sprake is van een financieel belang niet worden gezien als een verbonden partij.

Er is geen sprake van een verbonden partij als er:

- Wel financiële betrokkenheid is, maar geen financieel belang (o.a. subsidieverstrekking);
- Uitsluitend een financieel risico is (bijvoorbeeld bij een lening of garantstelling);
- Uitsluitend een bestuurlijk belang is (bijvoorbeeld een commissarispositie);
- Een financieel belang is en een bestuursfunctie op persoonlijke titel;
- Alleen sprake is van een benoemingsrecht of voordrachtsrecht.

2.2 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties

Bij verbonden partijen gaat het om privaatrechtelijke, publiekrechtelijke organisaties en publiek-private samenwerkingen (PPS). In sommige gevallen schrijft de wet een verbonden partij voor. Dit is op dit moment het geval bij de regionale uitvoeringsdienst (OVIJ), de gezondheidsdienst (GGD-NOG) en de veiligheidsregio (VNOG)¹.

Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Dit kunnen stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen zijn. In bijlage 1 is een lijst met verbonden partijen opgenomen, waar de gemeente Epe aan deelneemt. Daarin is ook de vorm van de verbonden partij vermeld.

Bij publiekrechtelijke samenwerking gaat het vooral om de deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Deelname vindt plaats binnen de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Als gekozen wordt voor bestuurlijke samenwerking, dan bestaan er verschillende vormen om de samenwerking in te richten. Soms is afstemming voldoende, maar er kan ook gekozen worden voor een regeling zonder meer², een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsuitvoeringsorganisatie (BVO) of een openbaar lichaam.

¹ Artikel 5.3 Wabo, artikel 14 Wet publieke gezondheid, artikel 9 Wet veiligheidsregio's

² De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. De 'Regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

In de gemeentewet is de voorkeur voor het publiekrecht neergelegd.³ Het college kiest slechts voor een privaatrechtelijke samenwerking, als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Reden voor de voorkeur voor een publiekrechtelijke regeling is dat het publiekrecht meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid.

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

2.3 (Beleids)uitgangspunten

In deze paragraaf zijn de beleidsuitgangspunten geformuleerd voor het aangaan van een verbonden partij.

- Een verbonden partij betreft een tijdelijk of langdurig samenwerkingsverband. Een dergelijke samenwerking kan worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen. De verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.
- Een publieke taak is een taak die de gemeente uitvoert voor de behartiging van een publiek of algemeen belang.
- Indien geen sprake is van een publiek belang laat de gemeente de taak over aan een marktpartij of het particulier initiatief.
- Het aangaan van een samenwerkingsverband is een middel om maatschappelijke effecten en (beleids)doelen zo mogelijk beter te realiseren.
- De beslissing tot het aangaan van een samenwerkingsverband moet passen binnen de gekozen uitgangspunten en moet een resultante zijn van een solide beleidsmatige en financiële afweging met oog voor varianten en alternatieven. Daarnaast moeten bij de beslissing de redenen om een verbonden partij aan te gaan vermeld worden en de risico's afgewogen zijn.
- De gemeente moet soms vanuit wet- en regelgeving deelnemen aan een verbonden partij, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio en de omgevingsdienst. Daarnaast zijn er over het algemeen zes redenen om vrijwillig een verbonden partij aan te gaan:
 1. Efficiencyvoordeel: bijvoorbeeld samen met andere gemeenten de kosten van een gezamenlijk ambtelijk apparaat delen.
 2. Kennisvoordeel: de gemeente kan gebruik maken van gespecialiseerde kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft.
 3. Katalysatorfunctie: de gemeente brengt samen met anderen activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen.
 4. Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen.
 5. Vermindering van de kwetsbaarheid: door samenwerking met derden (als gevolg van bijvoorbeeld schaalgrootte) kan de gemeente kwetsbaarheid verminderen.
 6. Krachtenbundeling: door gezamenlijk als een sterkere actor richting landelijke politiek of private aanbieder van voorzieningen te kunnen optreden.
- De volgende risico's moeten in deze afweging worden meegenomen:

³ Artikel 160 lid 2 Gemeentewet

1. Bestuurlijke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd. De invloed is beperkt doordat de individuele gemeente geen beslissende stem heeft in de besluitvorming bij de verbonden partij. De besluitvorming vindt plaats met alle deelnemende partijen. Daarnaast zijn de beïnvloedingsmogelijkheden minder direct vanwege de afstand. Dat is anders dan in de formele verhouding tussen raad en college.
2. Financiële risico's: financiële tekorten bij gemeenschappelijke regelingen komen ten laste van de eigenaar en daarmee bij de gezamenlijk deelnemende partijen.
3. Professionele risico's: het voldoende in huis houden van expertise en vaardigheden om de gewenste prestatie te formuleren, de geleverde prestatie te kunnen beoordelen en als gesprekspartner te acteren richting de verbonden partij.
4. Rolvermengingsrisico: de gemeente als eigenaar/bestuurder heeft soms andere belangen dan de gemeente als opdrachtgever/klant. Deze dubbelrollen kunnen aanleiding geven tot discussie.

3. Wettelijk kader

Het juridisch kader voor verbonden partijen vloeit voort uit onderstaande wet- en regelgeving.

Gemeentewet (GW)

Vanuit de Gemeentewet geldt de grondregel dat de gemeente de publieke taken zelf uitvoert. Op grond van de Gemeentewet (art. 160) en de Wgr is participatie in een verbonden partij mogelijk ter behartiging van een daarmee te dienen openbaar belang. De relatie tussen gemeenteraad en een verbonden partij is dezelfde als die tussen raad en college. Dit betekent dat de raad de kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van de verbonden partijen heeft. Het college is verantwoordelijk voor (en door de gemeenteraad aanspreekbaar op) de uitvoering door de verbonden partijen. Het college voert immers het door de raad vastgestelde beleid uit en bepaalt derhalve hoe de doelen worden gerealiseerd. Het college legt hierover verantwoording af aan de raad. De gemeenteraad beoordeelt of het college deze rol goed vervult. De gemeenteraad heeft daarbij de mogelijkheid om informatie in te winnen rechtstreeks van de verbonden partij.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)⁴

De Wgr richt zich op de samenwerking tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. De Wgr beschrijft in artikel 8 de diverse verschijningsvormen. Dit zijn: een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringorganisatie en een centrumgemeente constructie.

Burgerlijk Wetboek

Als de gemeente kiest voor samenwerking in een privaatrechtelijke vorm, zoals in een stichting, BV of NV, is het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In artikel 9 BBV, lid 2 sub f is opgenomen dat de begroting van de gemeente een afzonderlijke paragraaf verbonden partijen bevat. In artikel 15 BBV is opgenomen wat er in de paragraaf opgenomen dient te zijn, zoals de visie en beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen. De inhoud van de paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting en de Jaarstukken staat nader omschreven in hoofdstuk 5 van deze nota.

In de toelichtende notitie verbonden partijen van de commissie BBV is aangegeven dat de visie en beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen vastgelegd moeten worden in een door de Raad vastgestelde actuele nota Verbonden Partijen.

Vanwege het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's die samenwerkingsverbanden in het algemeen met zich meebrengen, beveelt de commissie BBV aan om de focus in de paragraaf Verbonden partijen te verbreden naar partijen waarbij sprake is van:

- een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
- een bestuurlijk belang.

⁴ De eerste kamer heeft op 14 december 2021 ingestemd met een wijzigingsvoorstel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In bijlage 5 zijn de belangrijkste wijzigingen opgenomen. De wijzigingen zijn nog niet gepubliceerd en een invoeringsdatum is nog niet bekend. De wijzigingen zijn verder niet verwerkt in deze nota.

Financiële verordening

In de 'Financiële verordening gemeente Epe' staan de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de gemeente aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle voldoet. In de verordening wordt in artikel 17 aandacht geschonken aan de verbonden partijen ten aanzien van de invulling van de paragraaf verbonden partijen en dat de raad op voorstel van het college een nota Verbonden Partijen vaststelt.

Democratische legitimatie

Bij het functioneren en aansturen van verbonden partijen kan de vraag gesteld worden ten aanzien van de democratische legitimatie van de verbonden partij. Bij het vormen van een verbonden partij is er sprake van verlengd bestuur. Het is vervolgens aan de gemeenteraad en het college om daar op een passende manier invulling aan te geven en daarbij rekening te houden met de wet- en regelgeving en de praktische afspraken ten aanzien van informatievoorziening en aansturing. De uitgangspunten en afwegingskader voor samenwerking zijn opgenomen in deze nota.

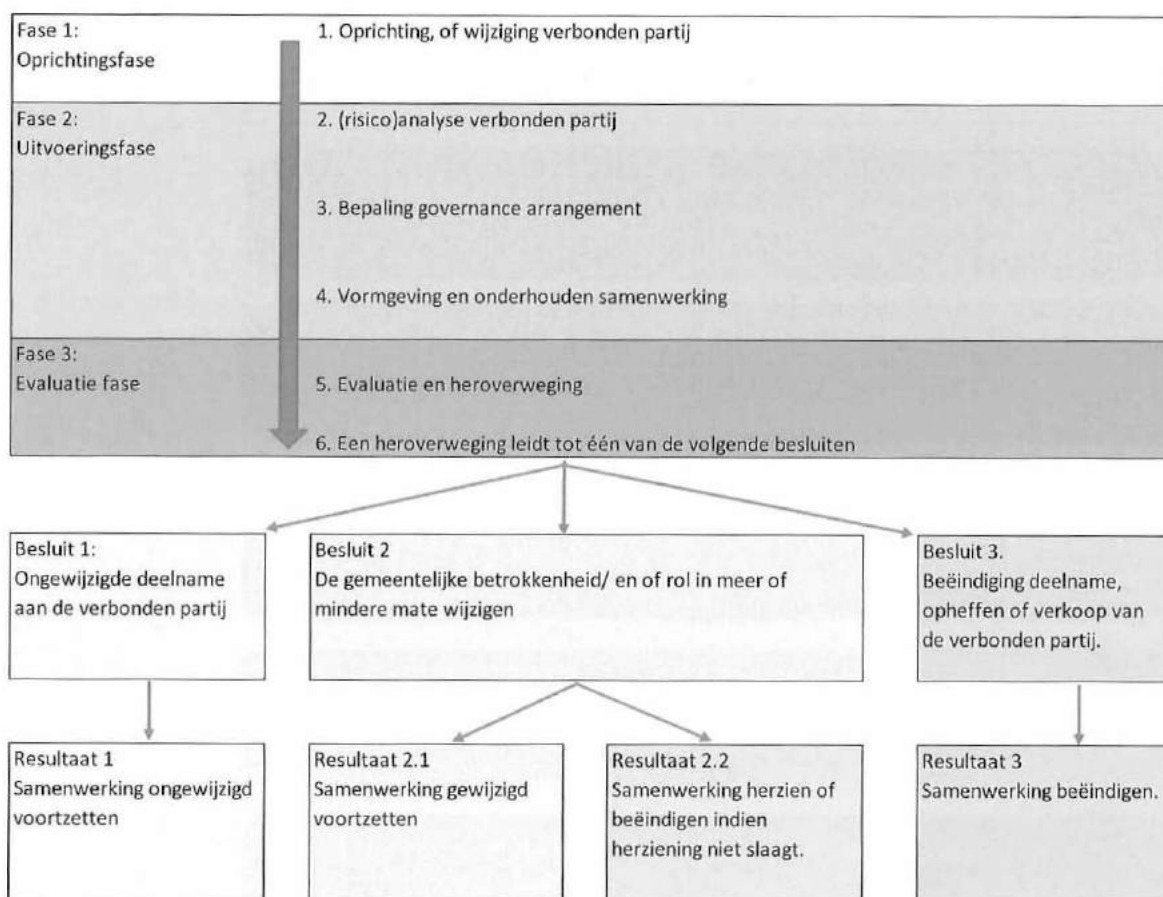
4. Uitgangspunten en afwegingskader voor samenwerking

4.1 Fases in de samenwerking

Bij samenwerking onderscheiden wij drie fasen:

1. De oprichtings- of intentionele fase, waarin de gemeente voor de afweging staat om een verbonden partij op te richten of te gaan deelnemen aan een bestaande verbonden partij.
2. De uitvoerende fase, waarin de gemeente is toegetreden of deelneemt. In deze fase gaat het om het sturen op en het beheersen van de uitvoering van de taak door de verbonden partij.
3. De evaluatiefase van de uitvoering waarbij de samenwerking wordt heroverwogen. Er wordt dan besloten over voortzetting conform huidige werkwijze, voortzetting in gewijzigde vorm of afspraken, het beëindigen van deelname in een verbonden partij.

Fases Verbonden Partijen



4.2 Toelichting op de fases en uitgangspunten

4.2.1 Oprichtingsfase

Samenwerking met een verbonden partij

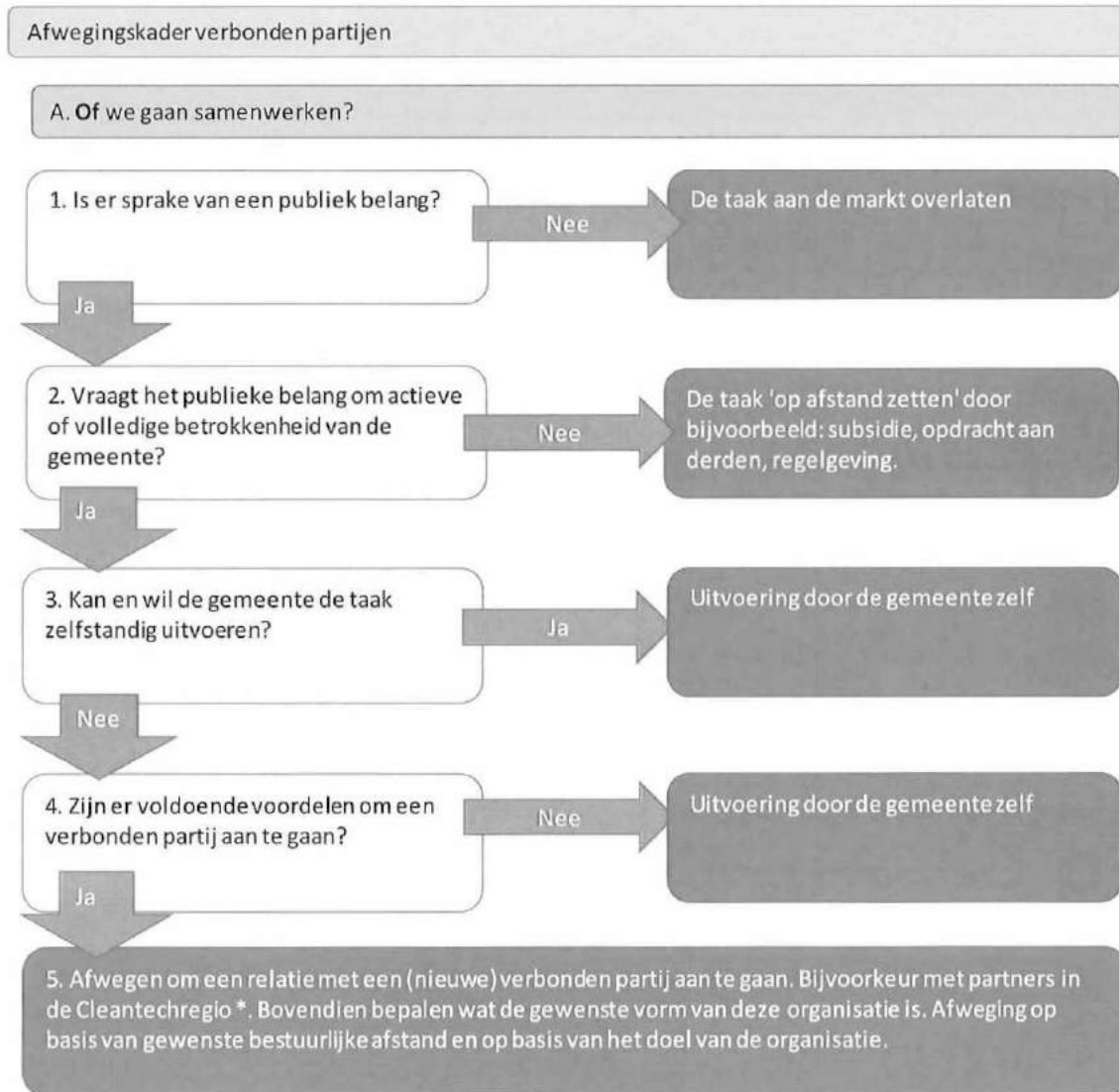
Bij de keuze voor samenwerking met een verbonden partij gaat het om het afwegen van belangen en om een afweging van de voor- en nadelen. Hierbij wordt de vraag meegenomen hoeveel invloed de gemeente (nog) wil uitoefenen. Soms is de keuzevrijheid beperkt, bijvoorbeeld als wordt aangesloten bij bestaande organisaties, als er sprake is van een hogere regeling of door aanwijzing van het Rijk.

Daar waar de gemeente voor oprichting of toetreding staat zijn onderstaande uitgangspunten relevant (zoals reeds benoemd in 2.3). Deze uitgangspunten worden betrokken bij de afweging in hoeverre er een meerwaarde is in het aangaan van de samenwerking, daarbij is het geen vereiste om aan alle voorwaarden te voldoen. De lijst is een hulpmiddel om de meerwaarde voor de gemeente inzichtelijk te maken en te beoordelen.

Uitgangspunten voor het aangaan van samenwerking

1. **Efficiencyvoordeel:** bijvoorbeeld samen met andere gemeenten de kosten van een gezamenlijk ambtelijk apparaat delen.
2. **Kennisvoordeel:** de gemeente kan gebruik maken van gespecialiseerde kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft.
3. **Katalysatorfunctie:** de gemeente brengt samen met anderen activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen.
4. **Risicospreiding:** het delen van (financiële) risico's met andere partijen.
5. **Vermindering van de kwetsbaarheid:** door samenwerking met derden (als gevolg van bijvoorbeeld schaalgrootte) kan de gemeente kwetsbaarheid verminderen.
6. **Krachtenbundeling:** door gezamenlijk als een sterkere actor richting landelijke politiek of private aanbieder van voorzieningen te kunnen

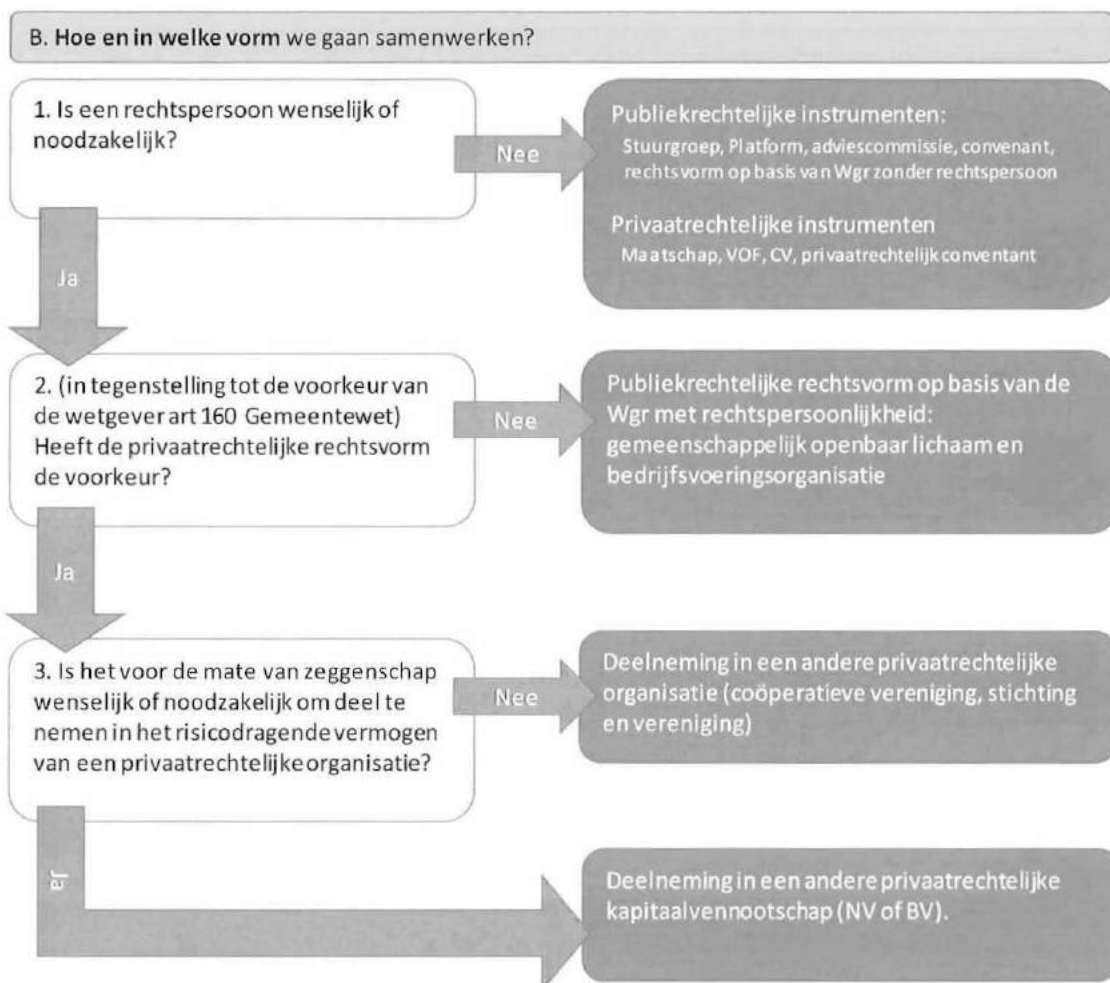
Voor de vraag of de gemeente wel of niet gaat deelnemen aan een verbonden partij gebruiken we het volgende afwegingskader.



Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze leidt. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie is altijd een politiek-bestuurlijk keuze. Het is van belang om in deze fase ook de afspraken vast te leggen hoe om te gaan ten aanzien van de uitvoerende en evaluatiefase. Vooraf kan de gemeenteraad het college verzoeken vast te leggen of en inhoud wordt gegeven aan een tussentijdse evaluatie, en ook hoe een ontbinding of uittreding geëffectueerd wordt. Dit laatste wordt in de gemeenschappelijke regeling of statuten van de rechtspersoon vastgelegd ter voorkoming van (politiek) gedoe achteraf.

* Conform de "Visie op Regisserende gemeente Epe" uit 2014.

Na de inhoudelijke beoordeling aan de hand van deze uitgangspunten volgt de discussie over de vorm (kaderstelling, juridische structuren en aansturing). Onderstaand schema is daarbij ondersteunend.



Beslissing tot deelname en aansturing taak van het college

Het college neemt het initiatief voor deelname in de verbonden partij en legt ter goedkeuring een voorstel voor aan de gemeenteraad. De raad besluit of de gemeente wel of niet deel gaat nemen in een verbonden partij. Vervolgens voert het college het besluit uit, zodat de gemeente deelneemt in de verbonden partij. Voor privaatrechtelijke samenwerkingen zijn deze uitgangspunten geregeld in artikel 160 van de Gemeentewet en voor publiekrechtelijke samenwerkingen is dat beschreven in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Gemeenteraad stelt de kaders

De raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de raad stelt de kaders vast. Daarom wordt de raad bij ieder voornemen tot deelname gevraagd een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten, die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren, wel bij het publieke belang horen. Om dit vorm te geven beslist het college over deelname, nadat de raad zijn wensen en bedingen kenbaar heeft gemaakt en toestemming heeft verleend. Daarnaast stelt de raad kaders bij een concreet besluit tot deelname. Hierbij kan de raad aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad betrokken en geïnformeerd wil worden.

De momenten van oprichten (en uittreden) zijn belangrijke momenten voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de relatie met verbonden partijen. Om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het aangaan of beëindigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad inzichtelijk:

- in hoeverre er sprake is van een meerwaarde op het gebied van kwaliteit, kwetsbaarheid, kostenbeheersing, resultaten, slagkracht, risicobeheersing ten opzichte van de risico's (zie 2.3).
- de elementen uit de twee voorgaande schema's: Óf we gaan samenwerken (schema A) en zo ja, Hoe en in welke vorm (schema B).

4.2.2 Uitvoerende fase

In de uitvoerende fase toetst het college jaarlijks de verbonden partijen. Dit doet het college aan de hand van het verzamelen en verwerken van informatie van en over de verbonden partij in een risicoscan. Door jaarlijks het risicoprofiel per verbonden partij in beeld te brengen, wordt ervoor gezorgd dat kansen en bedreigingen bij elk van de verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat daarop adequaat wordt gereageerd. Het college stemt de aansturing en informatievoorziening af op het risicoprofiel van de verbonden partij. Hoe groter het bestuurlijk en/of financieel risico, des te intensiever is de sturing op de verbonden partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald aan de hand van een risicoscan voor verbonden partijen, zie hoofdstuk 5.4.

De winst van het uitvoeren van deze risicoscan zit in het op gang brengen en houden van een samenwerkingsrelatie. Het bevordert het gesprek en de verbinding met alle betrokkenen bij verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt. Het is dus belangrijk om risico's inzichtelijk en vooral bespreekbaar te maken. Het open zijn over de risico's helpt in de samenwerkingsrelatie en levert inhoudelijk meerwaarde op. Het is een gezamenlijk beeld van de zaken waarop komende tijd gelet wordt. Het doel is om de (eventuele) risico's die de gemeente als deelnemer loopt te beheersen door waar nodig en waar het mogelijk is bij te sturen.

4.2.3 Evaluatiefase

Verbonden partijen worden ingesteld om een bepaald doel te realiseren. Door de actualiteit kunnen belangen veranderen, waardoor zij uiteen kunnen gaan lopen. Regelmatige evaluaties stellen de raad in de gelegenheid om te beoordelen of de verbonden partij nog wel het doel dient waarvoor zij is ingesteld en/of dat er een aanpassing moet komen. Indien uit de jaarlijkse risicoscan zou blijken dat deelname aan een verbonden partij opnieuw moet worden overwogen, dan kan de evaluatie gestart worden.

4.3 Weerstandsvermogen & risicobeheersing

Vanuit financieel oogpunt moet met een tweetal aspecten rekening worden gehouden bij het aangaan van een verbonden partij. In de eerste plaats het weerstandsvermogen van de verbonden partij of van gemeente Epe ten behoeve van de verbonden partij en in de tweede plaats een eventueel positief financieel resultaat bij de verbonden partij. De gemeente Epe hanteert wat dit betreft twee uitgangspunten:

1. De verbonden partij wordt geacht zelf een adequaat risicobeheersing vorm te geven. Hierbij is het wenselijk ook een passend weerstandsvermogen wordt gevormd. Op deze manier kan het risico zelfstandig door de verbonden partij worden opgevangen. Wel is het verstandig om hierover een bandbreedte vast te leggen. We houden hierbij rekening met de eigenheid van de verbonden partij en eventueel bijzondere omstandigheden die zich kunnen voordoen. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen de Gemeenschappelijke regelingen (GR'en) en vennootschappen. Bij een Gemeenschappelijke regeling is voornamelijk een buffer voor de risico's nodig. In het kader van

solvabiliteit en het economisch verkeer is een weerstandsvermogen bij een vennootschap nodig en wenselijk.

2. Een positief resultaat wordt zo nodig ingezet ter versterking van het noodzakelijke eigen vermogen. Wat daarboven niet nodig is, vloeit in beginsel terug naar de gemeente. Om tijdig inzicht in het resultaat (negatief of positief) te hebben, vragen wij aan de verbonden partijen om hier tijdig inzicht in te hebben en de gemeenten hierover te informeren. Daarbij ook de vraag om aan te geven hoe de verbonden partij verwacht met dit resultaat te zullen omgaan.

5. Sturing en toezicht op een verbonden partij

5.1 Rollen

Voor wat betreft de rollen tussen Raad en College blijft het uitgangspunt gelijk, ongeacht of het college ervoor kiest om taken binnen de interne ambtelijke organisatie of bij verbonden partijen te beleggen: de gemeentelijke begrotingsdoelstellingen moeten met minimale risico's zo efficiënt en effectief mogelijk worden gerealiseerd.

Met de sturing op verbonden partijen wil de gemeente dan ook in de kern bereiken dat de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Om dit mogelijk te maken dient de verbonden partij kansen en bedreigingen tijdig te signaleren en hier met behulp van adequaat risicomanagement op te sturen. Daarnaast moet de verbonden partij rechtmatig opereren, adequaat reageren op nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen en transparant zijn in de informatievoorziening. Op het moment dat blijkt dat de verbonden partijen niet in staat is om het bovenstaande te realiseren, zal bijsturing vanuit de gemeente plaats moeten vinden. Dit laatste zal in overleg met andere deelnemers gebeuren aangezien de gemeente hierin niet bepalend is.

De gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat hebben alle een eigen rol in relatie tot de verbonden partijen. Deze rollen zijn als volgt:

Rol Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in de gemeente een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Bij de verbonden partijen zijn de kaderstellende en controlerende taken van belang. De gemeenteraad stelt de bestuurlijke kaders vast door middel van de gemeentelijke begroting. De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De verbonden partij is immers slechts een (gezamenlijk) middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en moet worden gezien als ware de taak belegd binnen de eigen organisatie. De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert, of het tevens leidt tot het gewenste effect, en of het college dit goed bewaakt en zich inspant om bij te sturen. Dit kan vorm krijgen via een vast agendapunt over regionale aangelegenheden op de raadsagenda.

Gemeenteraadsleden kunnen op basis van Wet gemeenschappelijke regelingen zitting hebben in het algemeen bestuur en/of dagelijks bestuur van een verbonden partij. Vanuit de rolzuiverheid en het dualisme hanteert de gemeente Epe echter het principe dat raadsleden geen zitting hebben in het algemeen respectievelijk het dagelijks bestuur van een verbonden partij.

Rol College

Het college is verantwoordelijk voor uitvoering van gemeentelijk beleid binnen bestuurlijke kaders zoals vastgelegd in de begroting. Indien gekozen is deze uitvoering in samenwerking met een verbonden partij te realiseren, zal het college als opdrachtgever zicht moeten houden op uitvoering, prestaties, of uitvoering en prestaties ook bijdragen aan het gewenste effect, kosten en risico's. Aandachtspunt hierbij is, dat het college meer op afstand staat van de uitvoering. Er is minder directe invloed, waardoor het belang van afstemming met andere deelnemers groter wordt. Het college bewaakt de continuïteit en zal waar nodig bijsturen. Het college informeert en betreft de gemeenteraad vroegtijdig bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen. Er is voor de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad geen verschil tussen taken die belegd zijn binnen de eigen organisatie of die van een verbonden partij.

Het college heeft ten aanzien van een verbonden partij twee rollen: de opdrachtgevende rol en een vertegenwoordigende rol in het bestuur van de verbonden partij. Ten aanzien van de vertegenwoordigende rol kiest het college uit haar midden een vertegenwoordiger om zitting te

hebben in het DB/AB van de verbonden partij. In het bestuur vertegenwoordigt de individuele bestuurder de regionale belangen van de verbonden partij.

Rol Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie stelt het bestuur in staat om optimaal op de verbonden partijen te sturen. Het ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en het onderhouden van het contact met de verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming vindt ambtelijke afstemming met de verbonden partijen plaats over producten en diensten. De ambtelijke organisatie werkt hierbij waar mogelijk samen met andere betrokken gemeenten/eigenaren. Voor iedere verbonden partij is er één (inhoudelijke) contactpersoon aangewezen. Vanuit de inhoud wordt samengewerkt met de medewerkers van eenheid Bedrijfsvoering (team Financiën, Bedrijfsvoering en Inkoop).

5.2 Sturingsinstrumenten

Er zijn verschillende soorten instrumenten voor sturing en controle en verschillende momenten waarop deze (direct of indirect) kunnen of moeten worden ingezet. De keuze (of verplichting) is mede afhankelijk van de rol van het betreffende bestuursorgaan.

Sturing bij oprichting of toetreding

Bij de oprichting van of toetreding tot een verbonden partij wordt een voorgenomen besluit van het college ter kennis gebracht aan de raad. Dit gebeurt tijdig, zodat de raad redelijkerwijs invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid. Daarbij wordt aanvullende informatie verstrekt over de wijze van aansturing van de verbonden partij (invloed, zeggenschap), de bestuurlijke vertegenwoordiging, de (meerjarige) financiële gevolgen van deelname in relatie tot gevraagde prestaties, de evaluatiemomenten, de beëindigingsregeling, de risico's (en in geval van privaatrechtelijke partij motivering van keuze), de waarborgen van openbaarheid en democratische controle en duidelijke afspraken over inhoud en tijdstip van informatievoorziening.

Sturing bij benoeming van vertegenwoordigers

Om nieuwe vertegenwoordigers snel wegwijs te maken is het van belang na de verkiezingen steeds een overdrachtsdocument op te stellen, waarin informatie wordt verstrekt over de verbonden partij, de ontwikkelingen en vraagstukken en hoe de vertegenwoordigers hier tot dan toe in optraden.

Sturing bij reguliere sturingsmomenten (P&C cyclus)

Voor de publiekrechtelijke verbonden partijen is vastgelegd dat de begroting en meerjarenraming voorafgaand aan de vaststelling in het algemeen bestuur aan lokale raden voor zienswijzen moet worden voorgelegd.

Daarnaast worden de verbonden partijen gevraagd hun inhoudelijke meerjarenbeleidsplan (1x per 4 jaar) aan de raad voor te leggen. Dit is een verzoek van de gemeente aan de verbonden partijen en kan niet worden afgedwongen. De gemeenteraad stelt de begroting, jaarrekening, kadernota of het inhoudelijke meerjarenbeleidsplan van de verbonden partij niet vast, maar kan wel haar mening kenbaar maken aan het dagelijks bestuur van de verbonden partij.⁶

In geval van privaatrechtelijke samenwerking is sturing mogelijk in speciaal daarvoor belegde vergaderingen.

De gemeente Epe wenst bij voorkeur de begrotingen van de verschillende gemeenschappelijke regelingen in één raadsvergadering te behandelen. Ter voorbereiding wordt zo nodig een lid van de directie van de verbonden partij uitgenodigd voor een commissievergadering. De gemeenschappelijke regeling wordt gevraagd om een dashboard op te stellen, zodat de gemeenteraad op inhoudelijke en financiële hoofdlijnen door de verschillende gemeenschappelijke regelingen

⁶ Ten aanzien van de P&C cyclus worden wijzigingen doorgevoerd als gevolg van de wetwijziging van de Wgr. Zie hiervoor bijlage 5.

uniform wordt geïnformeerd. In bijlage 4 is een voorbeeld van zo'n dashboard met inhoudelijke en financiële informatie opgenomen.

Sturing via eigen planning en control cyclus

De gemeentelijke begroting bevat de beleidsinhoudelijke ambities en financiële kaders voor de samenwerking met verbonden partijen. De gemeenteraad kan besluiten te intensiveren of te extensiveren op de beleidsgebieden waarop de verbonden partijen actief zijn. In de paragraaf Verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarstukken wordt hiervoor per verbonden partij onder meer ingegaan op het openbaar belang dat wordt gediend, het belang dat de gemeente daarin heeft, de ontwikkelingen en risico's. De paragraaf is geen rechtstreekse sturingsmogelijkheid op de verbonden partijen, maar geeft wel informatie op basis waarvan de raad hun algemeen bestuur leden om meer informatie kunnen vragen of ter verantwoording kunnen roepen.

In de nota Verbonden Partijen wordt vastgesteld welke normen, zoals transparantie en vraaggerichtheid, voor een goed bestuur minimaal worden gehanteerd. Met de nota stelt de gemeenteraad de kaders vast en geeft de gemeenteraad aan hoe zij geïnformeerd wil worden.

Sturing via de portefeuillehouder overleggen

De besluitvorming in dagelijks bestuur en algemeen bestuur van een Gemeenschappelijke regeling wordt in de portefeuillehouder overleggen voorbereid. Het is de plek voor politiek/bestuurlijke voorbereiding en afstemming. Al bij de start van een onderwerp zal de portefeuillehouder zich moeten afvragen of en op welke momenten college en raad betrokken moeten worden. College en gemeenteraad kunnen vanzelfsprekend ook in een vroeg stadium aangeven betrokken te willen worden bij majeure onderwerpen.

Overige sturings- en informatiemomenten

Vanuit de griffierskring worden, in samenwerking met een aantal verbonden partijen, bijeenkomsten georganiseerd voor de leden van de raad en/of het college om hen te informeren of om uitgangspunten te verzamelen. Een voorbeeld hiervan is 'De Ontmoeting' van de Cleantechregio gemeenten. Dit is een regionale bijeenkomst voor raadsleden waarin een aantal verbonden partijen zich presenteren.

5.3 Informatievoorziening

Voldoende inzicht in de verbonden partijen, door inhoudelijk en financieel adequate informatie, is een essentiële voorwaarde om te kunnen sturen.

Rechten en plichten

Voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden geldt op grond van de Wgr een actieve en een passieve informatie- en verantwoordingsplicht tegenover het college en de gemeenteraad. Gemeenten mogen verwachten dat zij actief worden geïnformeerd aangaande belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie. Zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur heeft een informatieplicht aan alle colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Hierbij worden de verbonden partijen verzocht om hun informatie gelijktijdig zowel aan het college als aan de gemeenteraad te verstrekken.

Bij privaatrechtelijke samenwerking is de informatie- en verantwoordingsplicht afhankelijk van het soort samenwerkingsverband. Bij vennootschappen, stichtingen en verenigingen is het bestuur neergelegd bij één of meer statutaire bestuurders. Bevoegdheden zijn vastgelegd in statuten of in de oprichtingsakte. Het toezicht is ondergebracht bij een Raad van Commissarissen, een Raad van Toezicht of een Vergadering van Aandeelhouders. De gemeentelijke vertegenwoordiger moet verantwoording afleggen, zowel aan de eigen bestuursorganen (college, raad) als aan de toezichthouder van de betreffende private rechtspersoon.

Prioriteren en volgen van vier partijen

Jaarlijks legt het college een geactualiseerde lijst van verbonden partijen voor aan het presidium met daarin ook een voorstel voor de informatievoorziening. Vervolgens kiest het presidium vier samenwerkingsverbanden die extra worden gevolgd. Een alternatief kan zijn dat die keuze door de commissie P&C behandeld wordt. Vervolgens kan die keuze opgenomen worden in de paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting. De selectie vindt plaats op basis van de volgende criteria:

1. Omvang maatschappelijke impact;
2. Aanmerkelijk financieel belang;
3. Grote mate van beïnvloeding.

Toelichting

Maatschappelijke impact: verbonden partijen dienen over het algemeen een openbaar of maatschappelijk belang. De mate waarin de (lokale) keuzes mogelijk en wenselijk zijn met betrekking tot de invulling en uitvoering van de betreffende taak kan hierbij verschillen. Bij een partij die werkzaamheden uitvoert met een groot maatschappelijk belang, zal de politiek bestuurlijke (bij)sturingsbehoefte groot zijn. Is er geen maatschappelijk belang dan worden rendement en risico tegen elkaar afgewogen.

Financieel belang: in zijn algemeenheid geldt, dat hoe meer gemeentelijke middelen omgaan in een verbonden partij, hoe groter de behoefte aan sturing zal zijn. Hierbij is de mate van inkadering van bestedingen en de omvang van eventuele financiële risico's van belang. Indien uitsluitend sprake is van een financieel belang kan afbouwen van de deelneming worden overwogen.

Mate van invloed: de vorm van de samenwerking is bepalend voor de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend. Het spreekt voor zich dat wanneer de gemeente een minder zwaarwegende stem heeft in het beleid van een verbonden partij, de sturing mede afhankelijk is van de medestanders van het gemeentelijk standpunt.

5.4 Sturingsarrangementen

De verbonden partijen van de gemeente Epe verschillen sterk in hun financiële en bestuurlijke belangen en risico's. Om te kunnen variëren in de wijzen en intensiviteit van sturing en toezicht wordt, naast het door de gemeenteraad prioriteren en volgen van vier partijen (zie 5.3), gebruik gemaakt van drie verschillende sturing- en toezichtpakketten per verbonden partij. Om te bepalen welk pakket op een verbonden partij van toepassing is, wordt ieder jaar voor elke verbonden partij in de aanloop naar de begroting een risicoanalyse uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de financieel controller in samenwerking met de beleidscontroller. Deze analyse leidt tot een risicoprofiel en - classificatie van alle verbonden partijen en wordt opgenomen in de programmabegroting van de gemeente. Bij de classificatie hoort een risicoprofiel per verbonden partij met een bijbehorend sturing- en toezichtpakket.

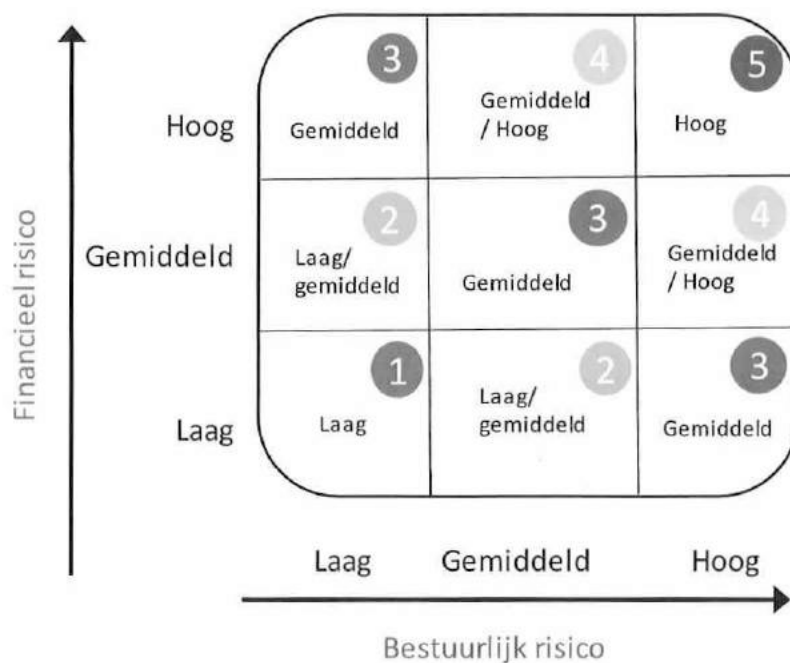
Risicoprofielen en mate van sturing

De mate waarin sturing en controle op een verbonden partij gewenst is, verschilt per verbonden partij. Om het risicoprofiel te bepalen wordt een analyse van de financiële en bestuurlijke risico's van de verbonden partij uitgevoerd (zoals ook benoemd is in 4.2.2.). Deze analyse vindt plaats door het beantwoorden van een aantal hulpvragen. De combinatie van het financiële en bestuurlijke risico bepaalt het profiel.

We onderscheiden vijf verschillende risicoprofielen:

1. Laag
2. Laag/gemiddeld
3. Gemiddeld
4. Gemiddeld/hoog
5. Hoog

Risicoprofiel structuur verbonden partijen



De analyse aan de hand van de hulpvragen, zoals in de volgende tabellen is beschreven, is een hulpmiddel voor de analyse. Er zal altijd interpretatie van de beantwoording nodig zijn om uiteindelijk de classificatie te bepalen.

Financiële analyse verbonden partijen

In onderstaand schema is aangegeven op welke manier de financiële analyse wordt uitgevoerd. De vragen richten zich voor dit onderdeel vooral op de begrippen control en governance en daarmee op sturing, beheersing en toezicht. Wanneer de beantwoording van de vragen leidt tot overwegend 'laag' dan is de conclusie van de financiële analyse ook 'laag', enzovoort

Financiële analyse verbonden partijen	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse gemeentelijke financiële bijdrage	<€ 500.000	500.000 - € 1.000.000	> € 1.000.000
2. Is het weerstandsvermogen van de partij voldoende?	volledig	deels	niet
3. Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's verbonden partij	<€ 500.000	500.000 - € 1.000.000	> € 1.000.000
4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	niet	gedeeltelijk	volledig
5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	volledig	gedeeltelijk	niet
6. Is de bedrijfsvoering van de verbonden partij op orde?	volledig	gedeeltelijk	niet
7. Is de kwaliteit van het risicomanagement van de verbonden partij op orde?	volledig	gedeeltelijk	niet

Bestuurlijke/inhoudelijke analyse van verbonden partijen

In de bestuurlijke/inhoudelijke analyse wordt ingegaan op onder meer de vertegenwoordiging en samenstelling van verbonden partijen. Begrippen als welwillendheid, invloed, leiderschap, integriteit en vertrouwen spelen een rol bij de bepaling van de bestuurlijke analyse.

Bestuurlijke/inhoudelijke analyse verbonden partijen	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. In hoeverre komt het Eper belang overeen met het belang van de partij?	volledig	gedeeltelijk	minimaal
2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	ja		nee
3. Is Epe vertegenwoordigd in het bestuur?	ja	gedeeltelijk	nee
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties? Worden de afspraken nagekomen?	ja	gedeeltelijk	nee
5. In welke mate is sprake van stabiliteit in het bestuur en/of directie van de verbonden partij (laag verloop)?	volledig	gedeeltelijk	minimaal
6. Zijn er duidelijk afspraken over de informatievoorziening?	ja	gedeeltelijk	nee
7. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen?	minimaal	gedeeltelijk	maximaal

Bepalen van de sturingsarrangementen en –pakketten

Door de verschillende risicoanalyses te koppelen aan de gewenste mate van sturing ontstaat op basis van de gemaakte analyse het sturingsarrangement voor een verbonden partij.

Risicoprofiel op basis van financiële en bestuurlijke analyse	Sturingsarrangement	Overwegen om op te nemen als extra te volgen
1. laag	Basis pakket	Nee
2. laag/gemiddeld		
3. gemiddeld	Plus pakket	Mogelijk
4. gemiddeld/hog		
5. hoog	Plusplus pakket	Ja

Variatie in sturing op basis van Basis, Plus en Plusplus pakketten

De hierboven beschreven sturing is van toepassing op alle verbonden partijen. De sturing op verbonden partijen, die zijn ingedeeld in de Plus en Plusplus pakketten, is echter intensiever. Bij deze verbonden partijen zal het ambtelijk en bestuurlijk contact worden geïntensiveerd en zullen onder andere de prestatieafspraken en risico's nauwlettender worden gevolgd. Deze intensivering van de sturing stelt het college bovendien in staat om de gemeenteraad accuraat te informeren.

Basis pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een laag bestuurlijk en financieel risico loopt worden ingedeeld in het Basis pakket. De gemeenteraad wordt over verbonden partijen in dit pakket geïnformeerd bij de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen. Deze paragraaf bevat ten minste:

- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- De lijst van verbonden partijen.

Artikel 15 (BBV) schrijft een aantal onderdelen voor dat in de lijst van verbonden partijen moet worden verstrekt. De lijst verbonden partijen bij de gemeentelijke programmabegroting en jaarstukken bevat per verbonden partij o.a. de volgende gegevens;

- De naam en de vestigingsplaats;
- Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- Het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- De verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- De financiële gemeentelijke bijdrage in het betreffende jaar;
- De beleidsvoornemens voor het betreffende jaar in de programmabegroting en de realisatie van de beleidsvoornemens in de jaarstukken.

Indien, gelet op het tijdschema van het gemeentelijk proces van het opstellen van de jaarstukken, (nog) geen definitieve jaarrekening van een organisatie beschikbaar is, dan wordt bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen en het overzicht van verbonden partijen uitgegaan van de meest recente prognoses voor de relevante gegevens. Vanzelfsprekend wordt de gemeenteraad

conform de actieve informatieplicht van het college geïnformeerd als zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen.

Plus pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld bestuurlijk of financieel risico loopt worden ingedeeld in het Plus pakket. Aanvullend op het Basis pakket wordt de gemeenteraad ook bij de voortgangsrapportage geïnformeerd over deze verbonden partijen. Daarnaast zal het bestuurlijke en ambtelijke overleg met deze verbonden partijen intensiever zijn dan bij de partijen in het basispakket. Tot slot worden deze verbonden partijen ook periodiek geagendeerd in het college.

Plusplus pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een hoog bestuurlijk en financieel risico loopt worden ingedeeld in het Plusplus pakket. Aanvullend op het Plus pakket wordt het bestuurlijke en ambtelijke overleg nog verder geïntensiveerd met deze verbonden partijen. Dit houdt onder meer in:

- De raad wordt via een raadsinformatienota geïnformeerd over de P&C documenten van de verbonden partij;
- Zo nodig wordt de gemeenteraad tussentijds geïnformeerd (ook buiten de P&C documenten om);
- Er is een (nog) hogere frequentie van bestuurlijk en ambtelijke overleggen.

Of een partij een basis, plus of plusplus pakket wordt toebedeeld is afhankelijk van de beantwoording van de vragen zoals vermeld op pagina 19. Hier volgt het risicoprofiel uit en het bijbehorende pakket. De beantwoording van de vragen is deels geobjectiveerd (zoals de financiële cijfers) en deels een interpretatie, die gemaakt wordt door de vakinhoudelijk ambtenaar en de adviseur bedrijfsvoering.

Voor de volledigheid zijn de sturingspakketten hieronder in tabelvorm opgenomen met daarin het onderscheid tussen de controlerende en de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Daarnaast is de rolverdeling tussen raad en college hieruit goed af te leiden.

Pakket	Kaderstellende rol (= sturen)	Controlerende rol (=beheersen)
Basis pakket	<ul style="list-style-type: none"> * Begroting verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. * In de begroting wordt een actuele risicoanalyse de bepaling van het sturingsarrangement en eventueel maatwerk opgenomen. * De begroting van de Verbonden partij wordt ter zienswijze aan de raad voorgelegd. * Jaarlijks in de paragraaf verbonden partijen van de Programmabegroting is een risico indeling opgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> * Jaarrekening verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. * In de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partijen. * Actieve informatieplicht: bij belangrijke tussentijdse ontwikkeling informeert het college de raad.
Plus pakket	<ul style="list-style-type: none"> * Hogere frequentie bestuurlijke en ambtelijke overleggen 	<ul style="list-style-type: none"> * Alle P&C documenten verbonden partijen worden met ambtelijk advies besproken in college * In de voortgangsrapportage wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partij met risicoclassificatie 'gemiddeld' of hoger.
Plusplus pakket	<ul style="list-style-type: none"> * Nog hogere frequentie bestuurlijke en ambtelijke overleggen. * Een actieve dialoog tussen de raad en de verbonden partij georganiseerd door bijv. de directie uit te nodigen in een raadscommissie 	<ul style="list-style-type: none"> * Het college informeert de raad via raadsinformatiebrief over de P&C documenten van de verbonden partij * Zonodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd (ook buiten de P&C documenten om).

Bijlagen

1. Overzicht Verbonden Partijen
2. Tijdschema
3. Verwerking raadsbesluiten inzake nota Verbonden Partijen 2016-2021
4. Voorbeeld van een dashboard
5. Wetswijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Bijlage 1. Overzicht verbonden partijen

In deze bijlage zijn de verbonden partijen opgenomen met daarin het onderscheid tussen de publiekrechtelijke verbonden partijen en de privaatrechtelijke verbonden partijen. Per verbonden partij is het risicoprofiel (conform de Programmabegroting 2022) weergegeven. Het risicoprofiel wordt jaarlijks bepaald en opgenomen in de Programmabegroting. Dit kan jaarlijkse veranderingen op basis van interne/externe ontwikkelingen bij de verbonden partij.

Publiekrechtelijke verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam) waarmee Epe een relatie heeft zijn:

Verbonden partij	Risicoprofiel		
	Basis	Plus	Plusplus
Werkbedrijf Lucrato		X	
Regio Stedendriehoek (Cleantechregio)	X		
Streekarchivariaat Epe, Heerde en Hattem	X		
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland		X	
GGD Noord- en Oost-Geldertand (GGD NOG)	X		
Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ)	X		
Basismobiliteit (PlusOV)		X	
Tribuut belastingsamenwerking	X		

De privaatrechtelijke verbonden partijen (deelnemingen) waarmee Epe een relatie heeft zijn:

Verbonden partij	Risicoprofiel		
	Basis	Plus	Plusplus
Circulus Berkel B.V.	X		
Bank Nederlandsche Gemeenten N.V.(BNG)	X		
Leisurelands B.V.	X		
Vitens N.V.	X		
Ontwikkelingsmaatschappij Vitale VakantieparkenB.V.	X		

Bijlage 2. Tijdschema

In onderstaand schema zijn de jaarlijkse momenten ten aanzien van activiteiten rondom de gemeenschappelijke regelingen weergegeven.

NB. Bij de stappen ten aanzien van de voorlopige jaarstukken, ontwerp begroting en de concept begroting zijn de nieuwe termijnen als gevolg van de aanstaande wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen aangegeven. Per wanneer deze nieuwe termijnen ingaan, is nog niet bekend.

Maand	Activiteit/ Informatievoorziening	Taken College van B&W en Ambtelijke organisatie	Toelichting
Januari	Kadernota	Ontvangst en beoordelen Kadernota/kaderbrief. De bestuurlijke besluitvorming voorbereiden.	Verzoek om 4 weken voor De Ontmoeting/informatiesessie GR-en de Kadernota te ontvangen
Februari	De Ontmoeting	Informatiemarkt GR-en	
Maart			
April	Voorlopige jaarstukken	Ontvangst en beoordelen voorlopige jaarstukken. De bestuurlijke besluitvorming voorbereiden.	Het dagelijks bestuur zendt vóór 15 april (<i>in de nieuwe Wgr 30 april</i>) de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.
April/Mei	Ontwerp begroting	Ontvangst en beoordelen ontwerp begroting. De bestuurlijke besluitvorming voorbereiden.	De ontwerp begroting wordt acht weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten (<i>in de nieuwe Wgr zal dit 2 weken naar achteren opschuiven</i>).
Mei	Risico-inventarisatie Verbonden partijen		Risico-inventarisatie vindt plaats n.a.v. de ontvangen voorlopige jaarstukken en ontwerp begroting. Dit vormt input voor de gemeentelijke begroting.
Juni	De Ontmoeting	Informatiemarkt GR-en	
Juli	Jaarstukken	Kennis nemen van de door het AB vastgestelde jaarstukken.	De jaarstukken stelt het algemeen bestuur vast vóór 15 juli van het jaar volgend op het verslaggevingsjaar.
	Begroting	Kennis nemen van de door het AB vastgestelde begroting.	De begroting stelt het algemeen bestuur vast vóór 1 augustus (<i>in de nieuwe Wgr vóór 15 september</i>) van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft.
Augustus			
September			
Oktober	Kadernota	Input Kadernota	Deelnemers van GR-en leveren input voor de kadernota die opgesteld dient te worden in januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de Kadernota betrekking heeft.
November	Vergaderdata van het Algemeen bestuur jaar t+1		
December			

Bijlage 3. Verwerking raadsbesluiten inzake nota Verbonden Partijen 2016-2021

Besluiten/moties	Uitwerking
Voorstel Grip op samenwerking 1 – WhatsApp groepen	Dit punt betreft een afspraak in de raad ten aanzien van een onderlinge werkwijze. Dit is niet opgenomen in de nota Verbonden Partijen.
Voorstel Grip op samenwerking 2 – De ontmoeting	Dit is opgenomen in paragraaf 5.2 sturingsinformatie onder het kopje ' <i>Overige sturings- en informatiemomenten</i> '. Daarnaast is De Ontmoeting opgenomen in het tijdschema in bijlage 2.
Voorstel Grip op samenwerking 3 – regiogriffier per samenwerkingsverband	Dit punt betreft een afspraken in de raad ten aanzien van een onderlinge werkwijze. Dit is niet opgenomen in de nota Verbonden Partijen.
Voorstel Grip op samenwerking 4 – prioriteren en volgen van 4 samenwerkingsverbanden	Dit is opgenomen in paragraaf 5.3 Informatievoorziening. De selectie van de 4 samenwerkingsverbanden kan worden opgenomen in de Programmabegroting.
Grip op samenwerking 5 – regionale overleggen (maandag)	Dit punt betreft een afspraken in de raad ten aanzien van een onderlinge werkwijze. Dit is niet opgenomen in de nota Verbonden Partijen.
Voorstel Grip op samenwerking 6.1 – Kadernota 4 weken voor informatiebijeenkomst.	Dit is opgenomen in het tijdschema in bijlage 2.
Voorstel Grip op samenwerking 6.2 – Vergaderdata AB bekendmaken in november	Dit is opgenomen in het tijdschema in bijlage 2.
Voorstel Grip op samenwerking 6.3 – Dashboard	Dit is opgenomen in paragraaf 5.2 sturingsinformatie onder het kopje ' <i>Reguliere sturingsmomenten</i> ' en een voorbeeld is opgenomen in bijlage 4.
Voorstel Grip op samenwerking 6.4 – Informatie naar raad en college	Dit is opgenomen in paragraaf 5.3 Informatievoorziening onder het kopje ' <i>Rechten en plichten</i> '.
Voorstel Grip op samenwerking 6.5 – elke 4 jaar meerjarenbeleidsplan	Dit is opgenomen in paragraaf 5.4 Sturing bij reguliere sturingsmomenten.
Motie Rapportage Rekenkamerberichtrapport 'Zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken' Aanbeveling bij uitbesteding of bestuurlijke samenwerking, de raad actief te betrekken bij het kiezen tussen meerdere varianten of alternatieven en deze werkwijze te betrekken bij de herijking van de nota Verbonden Partijen.	Deze motie is uitgevoerd middels verwerking in deze nota in paragraaf 1.2 beleidsuitgangspunten en paragraaf 4.2.1 oprichtingsfase.

Bijlage 4. Voorbeeld dashboard

Regionaal bestaat de behoefte om informatie op inhoud en financiën bondig en uniform voor gemeenschappelijke regelingen weer te geven. Onderstaand schema wordt o.a. bij de gemeente Apeldoorn gehanteerd en daar zijn goede ervaringen mee opgedaan. Overwogen kan worden een soortgelijk dashboard te gaan gebruiken.

Beoordeling jaarstukken Gemeenschappelijke Regelingen.

Onderwerp		Toelichting	Oordeel	T.o.v. vorige jaar
			<i>zie figuur 1</i>	<i>zie figuur 2</i>
Doelstelling Programmabegroting				
Doelstelling GR		Missie: Visie:		
A. Beoordeling beleid				
A1	Doelstelling en prestaties			
A2	KPI's			
A3	Draagvlak tevredenheid			
A4	Nieuw beleid			

Toelichting Doelstelling In de toelichting wordt er aangegeven aan welk programma en welk(e) doelstelling(en) deze

Programmabegroting: GR bijdraagt.

Ad Doelstelling GR: In de toelichting wordt aangegeven wat de missie en/of visie is.

Ad A1: In de toelichting wordt aangegeven in hoeverre doelstellingen en afgesproken prestaties worden gerealiseerd.

Ad A2: Aangegeven wordt of en zo ja welke KPI's zijn afgesproken en of deze worden gerealiseerd.

Ad A3: In de toelichting wordt aangegeven of de klanttevredenheid wordt gemeten en hoe groot deze is.

Ook wordt aangegeven of zich maatschappelijke discussies hebben voorgedaan over het functioneren van de organisatie

Ad A4: Toegelicht wordt of en welk nieuw beleid wordt voorgesteld en of en op welke wijze dit beleid bijdraagt aan gemeentelijke doelstellingen.

Figuur 1

Vul in:	Betekenis
X	positief
X	aandachtspunt
X	negatief

Figuur 2

Vul in:	Betekenis
+	Positie verbeterd t.o.v. vorige jaar
=	Positie is hetzelfde gebleven t.o.v. vorige jaar
-	Positie is verslechterd t.o.v. vorige jaar

Onderwerp	Toelichting	Oordeel	T.o.v. vorige jaar
		zie figuur 1	zie figuur 2
B1 Resultaat Jaarrekening			
A Resultaat GR			
B Eigen vermogen			
C Resultaat Gemeentelijke bijdrage			
B2 Begroting			
A Uitgangspunten begroting			
B Sluitend begroting			
C Overeenstemming inwonersbijdrage en raming (Begroting)			
B3 Meerjarenbegroting 2023-2026			
A Sluitende meerjarenbegroting			
B Verwerking taakstelling			
C Overeenstemming inwonersbijdrage en raming (Programmabegroting)			
B4 Risico's			
A Beschrijving en kwantificering van de risico's en beheersmaatregelen			
B Is het weerstandsvermogen voldoende?			

Ad B1. Resultaat jaarrekening

- a: Is het resultaat van de GR positief?
- b: Is het eigen vermogen toegenomen?
- c: Wat is het resultaat van de gemeentelijke bijdrage?

Ad B2. Begroting

- a: Zijn de uitgangspunten van de begroting voldoende onderbouwd en acceptabel?
- b: Is de begroting sluitend?
- c: Is de inwonersbijdrage in overeenstemming met de raming in de gemeentebegroting?

Ad B3. Meerjarenbegroting 2023-2026

- a: Is de meerjarenbegroting sluitend?
- b: Zijn eventueel afgesproken taakstellingen verwerkt?
- c: Is de inwonersbijdrage in meerjarenperspectief in overeenstemming met de raming in de gemeentebegroting?

Ad B4. Risico's

- a: Zijn de risico's en beheersmaatregelen beschreven en gekwantificeerd?
- b: Is het weerstandsvermogen tenminste groter dan "1" ?

Figuur 1

Vul in:	Betekenis
X	positief
X	aandachtspunt
X	negatief

Figuur 2

Vul in:	Betekenis
+	Positie verbeterd t.o.v. vorige jaar
=	Positie is hetzelfde gebleven t.o.v. vorige jaar
-	Positie is verslechterd t.o.v. vorige jaar

Bijlage 5. Wetswijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Op 14 december 2021 heeft de eerste kamer de wetswijziging inzake de Wet gemeenschappelijke regelingen aangenomen. De wijzigingen hebben als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken. In de volgende tekst zijn de belangrijkste wijzigingen weergegeven⁷.

Raadsleden beter in positie

Om raadsleden beter in positie te brengen, worden er in de nieuwe wet een aantal wijzigingen doorgevoerd, onder andere met betrekking tot de informatiepositie van de raad. Daarnaast komt er de mogelijkheid tot het instellen van een regionale adviescommissie, bestaande uit raadsleden. Deze adviescommissie, bestaande uit raadsleden uit deelnemende gemeenten, kan zo eerder in het besluitvormingsproces dienen als klankbordgroep en als stem van de raden in de regio.

Actieve informatielicht

Er komt een actieve informatieplicht vanuit het bestuur van de gemeenschappelijke regeling richting de raad, vergelijkbaar met de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad. Het gaat hierbij niet alleen over de te nemen of genomen besluiten maar over alle informatie die de raad nodig heeft om zijn taak goed te kunnen vervullen.

Versterking controlerende rol

De controlerende rol wordt versterkt door de mogelijkheid tot onderzoeken van het functioneren van de gehele gemeenschappelijke regeling. Gemeenteraden krijgen de mogelijkheid een regionale onderzoekscommissie op te stellen. Via een Tweede Kamermotie is bepaald dat de regering in overleg met de decentrale overheden een kader gaat opstellen voor democratische controle op privaatrechtelijke samenwerkingen.

Verankering van burgerparticipatie

De burgerparticipatie binnen het zogenaamde verlengd lokaal bestuur wordt wettelijk verankerd. Zo krijgt de participatie een vaste plek binnen gemeenschappelijke regelingen. Inwoners en belanghebbenden kunnen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid in regionale samenwerkingsverbanden betrokken worden.

Termijnen rondom P&C producten

In het wetsvoorstel zijn ook andere termijnen rondom de P&C producten opgenomen. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- de termijn voor indiening bij de deelnemers van de GR van de algemene en financiële beleidskaders en de voorlopige jaarrekening wordt gewijzigd naar 30 april (dit was 15 april);
- de zienswijze termijn van de ontwerpbegroting wordt 12 weken (dit was 8 weken)
- de vaststelling van de begroting en vervolgens de inzending van de begroting richting het college van GS wordt gewijzigd in 15 september (dit was 1 augustus)
- bepalingen rondom de jaarrekening worden verder niet gewijzigd (inzendplicht voor 15 juli).

Zodra deze wetswijziging is gepubliceerd in het Staatsblad zullen de regelingen van de GR hierop dienen te worden aangepast. Bij publicatie van de wijzigingen zal een termijn van, naar verwachting, één jaar gegeven worden om de bestaande regelingen aan te passen. Aangezien de publicatie nog niet heeft plaatsgevonden en de ingangsdatum nog niet bekend is, is deze wetswijziging niet verwerkt in de nota.

⁷ Voor uitgebreide informatie over de wijzigingen in de Wgr wordt verwezen naar de position paper van de VNG: https://vng.nl/sites/default/files/2020-10/vng_position_paper_rtg_wet_gemeenschappelijke_regelingen_20201001.pdf

Bestuurlijk overleg Landelijke functionaliteit
infectieziektebestrijding
30 maart 2022, 16:00- 17:00

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie
Pandemische Paraatheid van
de Publieke Gezondheidszorg
(PDPP)

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34

www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

Charlotte Loukes

M +31(0)6-29625212

Ce.loukes@minvws.nl

Datum

15 maart 2022

memo

1 Aanleiding en doel van het overleg

Op 18 juni 2021 schreef de minister van VWS in een brief aan de Tweede Kamer dat hij het idee van een Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding (LFI) ambtelijk zou laten verkennen en uitwerken. Aanleiding hiervoor was één van de aanbevelingen van het rapport "Versterking van de publieke gezondheid" van het Verwey-Jonker Instituut.

Daartoe is op 1 oktober 2021 door de minister van VWS een kwartiermaker aangesteld om advies uit te brengen over het eventueel oprichten van een LFI, voortbouwend op het rapport van Verwey-Jonker.

Het Bestuurlijk overleg LFI heeft als doel om met u het eindconcept van het advies van de kwartiermaker te bespreken en vast te stellen of er voldoende draagvlak bestaat om de LFI op te richten (inclusief de bijbehorende juridische grondslag voor sturing in de warme en koude fase).

Deelnemers:

- Minister van VWS, Ernst Kuipers
 - Plv. directeur-generaal Volksgezondheid, dhr. Van Delden
 - Directeur Pandemische Paraatheid, mevr. L'Ortye
 - Kwartiermaker-LFI, dhr. Tolsma
 - Projectsecretaris-LFI, mw. Ait El Houssi (verslaglegging)
- JenV Directeur-generaal Politie & Veiligheidsregio's, mevr. Vogelzang
 - Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer, dhr. Gelton
 - Directeur Nationale Crisisbeheersing en Bewaken en Beveiligen), dhr. Zannoni
- BZK Directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen Chris Kuijpers
 - Directeur Bestuur, Financiën en Regio's, mw. Kroeskamp
 - Coördinerend beleidsadviseur dhr. De Joode
- Voorzitter Veiligheidsregio Limburg-Noord, dhr. Scholten
 - Bestuursadviseur IFV, mw. Steverink

- Voorzitter GGD GHOR Nederland, André Rouvoet
 - Ambtelijke ondersteuning
- VNG (afgemeld)
 - Eelco Eerenberg, voorzitter VNG Commissie ZJO, lid VNG bestuur, wethouder Utrecht
 - Natasja Groothuismink, lid VNG Commissie ZJO, wethouder Zaanstad
 - Simone Kukenheim, lid VNG Commissie ZJO, wethouder Amsterdam
 - Ali Rabarison-Van der Laan, Directeur Beleid, Inclusieve Samenleving en Financiën
 - Richtsje Anema, Strategisch Bestuursadviseur Directie Inclusieve Samenleving

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie
Pandemische Paraatheid van
de Publieke Gezondheidszorg
(PDPP)

Datum
15 maart 2022

2. Toelichting

Belangrijkste aanbevelingen in het concept advies

Het idee van de vorming van een Landelijke Functionariteit Infectieziektebestrijding (LFI) komt voort uit één van de gedragen conclusies uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut. Dit onderzoek geeft aan dat hoewel Nederland een fijnmazige infrastructuur van infectieziektebestrijding kent en er rekening werd gehouden met de mogelijkheid van nieuwe pandemieën, de ervaringen met COVID-19 duidelijk hebben gemaakt dat deze infrastructuur niet (snel genoeg) kon voldoen aan wat er nodig is voor de bestrijding van een grootschalige, langdurige en op sommige punten zeer onvoorspelbare pandemie. Verwey-Jonker concludeert dat er behoefte is aan meer capaciteit, meer slagkracht, meer eenduidigheid, meer flexibiliteit en vooral ook snellere en betere opschalingsmogelijkheden. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) concludeerde in haar eerste evaluatierapport over de aanpak van de coronacrisis dat Nederland niet goed was voorbereid op een langdurige, landelijke infectieziektecrisis, en dat de minister van VWS onvoldoende bevoegdheden heeft om rechtstreeks te kunnen sturen op zorgpartijen, zoals de GGD'en.

De kwartiermaker constateert dat LFI zou bij een volgende pandemie de taken kunnen vervullen die momenteel worden uitgevoerd bij de coronaprogrammaorganisatie van GGD GHOR NL, de Dienst Testen van VWS en het COVID-19 vaccinatieprogramma van RIVM. Doel is de grootschalige infectieziektebestrijding en de voorbereiding daarop structureel bestendig in te richten en daartoe de juridische en financiële grondslag goed te organiseren.

De belangrijkste aanbevelingen van de kwartiermaker zijn:

- Advies om een Landelijke Functionariteit Infectieziektebestrijding (LFI) op te richten die verantwoordelijk is voor: (a) de centrale regie op de voorbereiding op een A-infectieziekte met landelijke impact, en (b) de operationele aansturing van (de opschaling van) grootschalige medisch-operationele uitvoeringstaken in het geval van een A-infectieziekte met landelijke impact.
- Advies om de LFI onder te brengen bij het RIVM en in te richten als crisisorganisatie met een sterke focus op logistieke competenties in een crisiscontext.

- Advies om versterkte sturing door de minister van VWS op de infectieziektebestrijdingsketen in de koude en warme fase te organiseren voor een betere voorbereiding op een toekomstige A-infectieziekte met landelijke impact.
- Advies om een juridische grondslag te ontwikkelen op basis van een beperkte wijziging van de Wet publieke gezondheid, zodat de minister van VWS rechtstreeks kan sturen (via de LFI) op de GGD'en met betrekking tot de uitvoering van (grootschalige) medisch-operationele processen in geval van een A-infectieziekte met landelijke impact, waar snelheid en uniformiteit zijn vereist in het belang van de volksgezondheid. Deze juridische grondslag dient vorm te krijgen passend binnen de in paragraaf 5a van het advies-LFI gestelde randvoorwaarden.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie
Pandemische Paraatheid van
de Publieke Gezondheidszorg
(PDPP)

Datum
15 maart 2022

Verantwoordelijkheidsgebied en sturing

In het advies is een voorstel opgenomen om de sturing van de minister van VWS op de GGD'en te versterken via de LFI. Dit voorstel raakt aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een aantal ketenpartners, waaronder die van de GGD-besturen, de besturen van de Veiligheidsregio's en de voorzitters van de Veiligheidsregio's. Vanuit VWS bestaat de behoefte om in de warme fase meer gericht te kunnen sturen op de medisch-operationele taken. Om dit effectief te laten zijn vraagt dit tijdens de koude fase meer uniformiteit in werkwijzen tussen de GGD'en.

De kwartiermaker adviseert om de LFI in de koude fase verantwoordelijk te maken voor de centrale regie op de voorbereiding op een A-infectieziekte met landelijke impact. Burgemeesters blijven primair verantwoordelijk voor de (lokale) bestrijding van de A-, B- en C-infectieziekten in een gemeente; en voorzitters van Veiligheidsregio's blijven primair verantwoordelijk voor de bestrijding van regionale A-infectieziekten. De LFI heeft in de koude fase vooral een regisserende en faciliterende rol. Toch raakt ook dit op verschillende manieren aan de verantwoordelijkheid van gemeenten en Veiligheidsregio's, zoals beschreven in het advies:

- De kwartiermaker adviseert om enerzijds met kaderstelling medisch-operationele processen in de gehele infectieziektebestrijdingsketen meer te uniformeren. Strikt genomen betekent het dat het Rijk (via het LFI) eisen gaat stellen aan de gemeentelijke GGD'en, waarbij geldt dat waar dat nodig is, kaderstelling voorzien zal moeten worden van aanvullende financiering. De kwartiermaker voorziet dat op te stellen kaders altijd in gezamenlijkheid met de GGD'en als primaire partner van de LFI tot stand komen, waarna de LFI deze als advies aan het ministerie van VWS uitbrengt. Immers, kaders zullen pas effectief zijn als ze aansluiten bij wat in de praktijk werkt. De LFI zal de mate waarin voldaan wordt aan de kaders wel monitoren. Geadviseerd wordt om de IGJ het toezicht te laten houden.
- Daarnaast adviseert de kwartiermaker de voorbereiding te bevorderen door het door de LFI organiseren en ter beschikking stellen van centrale (generieke) capaciteiten, zoals callcenters en logistieke dienstverlening. Door te investeren in het aansluiten van de GGD'en op deze landelijke infrastructuur, zullen zij op meerdere onderdelen ontzorgd worden. Een voorbeeld hiervan is het investeren in een goed werkende IV-infrastructuur.
- De kaderstelling in de koude fase zal worden gerealiseerd middels een Algemene Maatregel van Bestuur.

T.b.v. de warme fase (bestrijding) adviseert de kwartiermaker om in geval van een toekomstige pandemie (A-infectieziekte met landelijke impact) de bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VWS aan de voorzitters van Veiligheidsregio's (artikel 7 Wpg) zoveel mogelijk te benutten voor bestuurlijke besluiten die genomen worden ter bestrijding van de betreffende A-infectieziekte. En parallel de LFI verantwoordelijk te maken voor de rechtstreekse operationele aansturing van de GGD'en waar het (de opschaling van) grootschalige medisch-operationele uitvoeringstaken in het geval van een A-infectieziekte met landelijke impact betreft. Op deze aanbevelingen omtrent de directe sturing is een juridische toets uitgevoerd zoals aangegeven in het LFI advies. De directe sturing in de warme fase zal worden gerealiseerd in een beperkte wetswijziging binnen de Wet publieke gezondheid, welke door VWS, J&V en BZK wordt voorbereid.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie
Pandemische Paraatheid van
de Publieke Gezondheidszorg
(PDPP)

Datum
15 maart 2022

3. Proces

Doorlopen proces in Q4 2021 en Q1 2022

- De eindconceptversie van het advies-LFI is tot stand gekomen door een team van VWS, RIVM en GGD GHOR NL, onder leiding van een kwartiermaker. Er hebben interviews plaatsgevonden met meer dan 60 personen die betrokken zijn geweest bij de COVID-19 aanpak en/of deskundig zijn op het terrein van crisisbeheersing of infectieziekten.
- Er heeft bilaterale ambtelijke afstemming plaatsgevonden met J&V, BZK, VNG, de DPG-raad en de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's.
- Er heeft bestuurlijke afstemming plaatsgevonden met de BAC-PG, de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs (ZJO) en de BAC-GHOR.
- Er heeft driemaal een Ketenberaad plaatsgevonden met de directeuren van de organisaties ter voorbereiding op dit bestuurlijk overleg.
- 21/3 heeft het Veiligheidsberaad plaatsgevonden.
- Als onderdeel van het traject heeft een externe juridisch adviseur in opdracht van VWS een juridische toets uitgevoerd op hoofdstuk 5 van het adviesrapport. Deze toets is als bijlage opgenomen in het adviesrapport. De conclusies en aanbevelingen van de toets zijn verwerkt in het adviesrapport. VWS, J&V en BZK hebben op hoogambtelijk niveau ingestemd met de invulling van het sturingsvraagstuk middels een beperkte wetswijziging voor de warme fase en middels kaderstelling via de AMVB voor de koude fase.

Proces richting besluitvorming

- Er heeft op 17 maart een ketenberaad plaatsgevonden ter voorbereiding op dit bestuurlijk overleg met J&V, BZK en de directeuren van de VNG, GGD'en en de Veiligheidsregio's, onder leiding van de minister van VWS.
- Na het Bestuurlijk overleg LFI, waarin het eindconcept van het advies van de kwartiermaker met u wordt besproken en wordt vastgesteld of er voldoende draagvlak bestaat om de LFI op te richten, zal de politieke besluitvorming starten. Hierna zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.
- Beoogd wordt de politieke besluitvorming in april of uiterlijk mei af te ronden.

Proces na besluitvorming over het advies-LFI

- In geval van positieve politieke besluitvorming over het adviesrapport LFI zullen in de vervolgfase (vanaf Q2 2022) de voorbereidingen getroffen worden om de LFI op te richten. Dit betreft de nadere uitwerking (het 'hoe') van het advies-LFI (dat gaat over het 'wat'). Hieronder valt het verder uitwerken van de juridische, bestuurlijke en financiële randvoorwaarden in nauwe samenhang met de leden van het ketenberaad.

- De leden van het ketenberaad zullen ook in de vervolgfase nauw betrokken worden, in het bijzonder op de uitwerking van de juridische, bestuurlijke en financiële componenten. De kwartiermaker zal in Q2 2022 een voorstel doen aan de leden van het ketenberaad hoe het vervolgproces er uit ziet.
- In de verdere uitwerking zullen ook partijen uit de infectieziektebestrijdingsketen breder dan RIVM en GGD'en betrokken worden, bijvoorbeeld de laboratoria, huisartsen en/of zorgpartijen
- Op dit moment is nog niet bekend vanaf welk moment de LFI operationeel zal zijn. Verwacht wordt dat dit op zijn vroegst in het voorjaar 2023 zal zijn.
- Voor wat betreft de directe sturing in de warme fase bereiden VWS, J&V en BZK reeds een beperkte wetswijziging voor. Hiervoor komt een consultatieronde waarin de leden van het Bestuurlijk overleg ook nog inhoudelijk kunnen reageren.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Programmadirectie
Pandemische Paraatheid van
de Publieke Gezondheidszorg
(PDPP)

Datum
15 maart 2022



Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer prof.dr E.J. Kuipers
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Datum
29 maart 2022
Kenmerk
TISB/U202200251
Telefoon
06-34320714
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Schriftelijke inbreng BO LFI

Geachte heer Kuipers,

Op 30 maart vindt het Bestuurlijk Overleg over de oprichting van de Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding plaats (LFI). Helaas kunnen wij niet bij dit overleg aanwezig zijn wegens agendatechnische redenen. Met deze brief delen wij onze zienswijze en vragen u deze mee te nemen in de beraadslaging met alle betrokkenen.

In lijn met het advies 'Versterking Publieke Gezondheid' van het Verweij Jonker- instituut staan wij, vanuit het perspectief van publieke gezondheid, positief tegenover het idee van de LFI en ondersteunen wij de oprichting van een dergelijke voorziening. De ervaringen van de afgelopen coronapandemie laten zien dat een landelijke en stevige inzet noodzakelijk is om een pandemie te kunnen bestrijden en dat wat er nu is georganiseerd dat niet kan leveren. Wel leven er bij ons nog veel vragen over de daadwerkelijke sturing en merken we op dat de LFI en uitwerking ervan ook nog besproken zou moeten worden in het Veiligheidsberaad.

Voor het vervolgproces hechten wij er groot belang aan dat er geen onomkeerbare besluiten worden genomen voordat we het sturingsvraagstuk eerst gezamenlijk verder hebben uitgewerkt. Deze uitwerking is samen met de ketenpartners (J&V, BZK, GGD'en, Veiligheidsregio's, Veiligheidsberaad en de VNG), met als leidraad de daarvoor door BZK onlangs geïntroduceerde Uitvoeringstoets Decentrale Overheden.

Belangrijke aspecten die hierbij uitgewerkt dienen te worden zijn:

1. Precieze inhoudelijke afbakening van het sturingsvraagstuk in zowel de koude als de warme fase.

2. Precieze afbakening van bestuurlijke verantwoordelijkheden m.b.t. het sturingsvraagstuk in zowel de koude als de warme fase.
3. De financiële grondslag van het sturingsvraagstuk in de koude en warme fase en het passende bekostigingsinstrument.

Hierbij hebben we de volgende aandachtspunten:

- Goede afbakening bevoegdheden: wat is het 'kantelpunt' tussen warme en koude fase rond de opkomst van een nieuwe infectieziekte en de bestrijding ervan?
- Een aanwijzing van de Minister van VWS rechtstreeks richting de Dienst Publieke Gezondheid staat nooit op zichzelf en is niet genoeg. Heb aandacht voor wat er nog meer nodig is.
- Houd bestaande crisisstructuren zoveel mogelijk in stand. Er moet samenhang zijn met de verantwoordelijkheden van de Veiligheidsregio's.
- Ontwikkel de LFI in samenhang met de uitkomsten en reacties van de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's en de (eerste) aanbevelingen vanuit de reeds uitgevoerde evaluaties van de aanpak van de coronacrisis, te weten de onderzoeksrapporten van de Inspectie J en V en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Wij stellen voor vervolgens zo snel als mogelijk gezamenlijk te starten met de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden. Daarbij zijn wij van harte bereid om op korte termijn in nader overleg een proces af te spreken op weg naar een spoedige totstandkoming van de LFI.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by a long horizontal line.

mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Tekenformulier

Titel : Schriftelijke inbreng BO landelijke functionaliteit infectieziekten

Opsteller: A. Potjens

Team : TISB : Team Inclusieve Samenleving (B)

Datum : 29 maart 2022

Verzoek:

Ondertekening brief door Leonard Geluk.

Achtergrond:

Brief aan minister Kuipers over inbreng VNG voor BO Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding.

Bijlagen:

Ter ondertekening:

- Brief:
TISB/U202200251
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Dhr. E.J. Kuipers
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Ter informatie:

- ...

Brief wordt verzonden in afschrift aan:

(Hiervoor dient een begeleidend schrijven worden bijgevoegd)

Accordering:

Paraaf van :

Paraaf datum :

Paraaf van :

Paraaf datum :



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid, de algemeen directeur van het NIPV en de voorzitters van de veiligheidsregio's

In afschrift aan de directeuren veiligheidsregio's

Datum 20 april 2022
Onderwerp Uitkomsten onderzoek NIPV

Geachte heer/mevrouw,

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) heeft haar onderzoek naar de onderwijstaken van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)¹ afgerond. De Inspectie informeert u hierbij over de uitkomsten van haar onderzoek.

Aanleiding

Het NIPV geeft op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) uitvoering aan drie clusters van taken en werkzaamheden:

- *wettelijke taken*

Het gaat hier om taken op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (GHOR) die voorheen door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en Nederlands Bureau Brandweer Examens werden uitgevoerd;

- *gemeenschappelijke werkzaamheden*

Dit betreffen werkzaamheden die een aantal of alle veiligheidsregio's bij het NIPV kunnen beleggen. Dit zijn werkzaamheden die niet exclusief aan het NIPV zijn toebedeeld, waardoor het NIPV bij deze werkzaamheden de markt betreedt;

- *wettelijke toegestane werkzaamheden*

Dit betreffen commerciële werkzaamheden die in beperkte mate en ten behoeve van derden (bijvoorbeeld bedrijven) worden uitgevoerd.

Binnen haar taken en werkzaamheden heeft het NIPV een rol in het onderwijs ten behoeve van de veiligheidsregio's. Omdat de kwaliteit van het onderwijs een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit van de taakuitvoering van de veiligheidsregio's, richt de Inspectie zich conform haar werkprogramma vanaf

¹ Het NIPV heette voorheen het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

Inspectie Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Onderzoek naar
onderwijstaken NIPV

Ons kenmerk

3972758

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

2021 op het onderwijs van het NIPV. Daarbij wil zij de komende jaren inzicht krijgen in de kwaliteit van specifieke opleidingen die door het NIPV worden verzorgd. Om een basis te leggen voor toezicht op de kwaliteit van opleidingen, heeft de Inspectie eerst een algemeen beeld opgesteld van het onderwijs binnen het NIPV. Daarbij heeft zij in kaart gebracht hoe het NIPV is georganiseerd en hoe de onderwijstaken in de organisatie zijn ingebed, hoe het NIPV qua mensen en middelen voor haar onderwijstaken is toegerust, hoe het onderwijs aansluit op de opleidingsbehoefte en welke facetten van kwaliteitsborging op het gebied van onderwijs aanwezig zijn.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Methode van onderzoek

Voor het opstellen van dit algemene beeld heeft de Inspectie bij het NIPV diverse documenten opgevraagd over de organisatie, inbedding van de onderwijstaken, toerusting, aansluiting op de opleidingsbehoefte en kwaliteitsborging van het onderwijs. Tevens heeft de Inspectie aangaande deze onderwerpen 28 medewerkers van het NIPV geïnterviewd. Daarnaast zijn – met name vanwege de aansluiting van het onderwijs op de opleidingsbehoefte – in groepen 60 medewerkers vakbekwaamheid (brandweerzorg, crisisbeheersing en GHOR) van de veiligheidsregio's geïnterviewd.

Omdat het beeld van het NIPV ten aanzien van de organisatie, de inbedding van de onderwijstaken en de toerusting qua mensen en middelen hoofdzakelijk beschrijvend van aard is, is vanwege de leesbaarheid besloten om dit beeld niet in deze brief op te nemen. De Inspectie kiest ervoor in deze brief dieper in te gaan op de bevindingen ten aanzien van de aansluiting van het onderwijs op de opleidingsbehoefte en de kwaliteitsborging van het onderwijs vanwege de aard van de bevindingen en het belang ervan voor de verdere ontwikkeling van het onderwijs. Na analyse van alle opbrengsten en bestudering van het wettelijke kader komt de Inspectie tevens met aanvullende bevindingen over het stelsel rond de vakbekwaamheid van beroepsbeoefenaren.

Bevindingen aansluiting onderwijs op opleidingsbehoefte

Het NIPV betreft bij het ontwikkelen van opleidingen de uitkomsten van onderzoeken, signalen uit incidenten en veranderingen in wetgeving. Daarnaast betreft het NIPV het werkveld bij de ontwikkeling van de opleidingen. Voor de brandweeropleidingen wordt de kwalitatieve opleidingsbehoefte opgehaald bij de vakraad Leren en Ontwikkelen. Bij de opleidingen op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR wordt de kwalitatieve opleidingsbehoefte afgestemd met verschillende netwerken. Uit het onderzoek blijkt dat het voor het NIPV lastig is om voor iedere opleiding rekening te houden met specifieke opleidingswensen. Afhankelijk van de gebiedskenmerken van een regio (bijvoorbeeld regio's met chemische industrie of natuurgebieden) kunnen deze wensen (sterk) uiteenlopen. Ook bepaalde werkmethoden en/of typen uitrustingen (materiaalgebruik) kunnen specifieke wensen met zich meebrengen.

Naast de kwalitatieve opleidingsbehoefte tracht het NIPV ten behoeve van het organiseren van het onderwijs inzicht te krijgen in het aantal mensen dat behoefte heeft aan een opleiding (kwantitatieve opleidingsbehoefte) en vervolgens daadwerkelijk hieraan gaat deelnemen (aanmeldproces). De veiligheidsregio's kunnen het NIPV beperkt inzicht geven in de kwantitatieve opleidingsbehoefte omdat zij vaak niet beschikken over een strategisch

personeelsplan en door de toenemende in-, door- en uitstroom van personeel is het moeilijk voor de veiligheidsregio's om de opleidingsbehoefte van het personeel in te schatten. Daarbij komt dat als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op het terrein van onder andere de energietransitie, omgevingswet, klimaatverandering en digitalisering de opleidingsbehoefte alleen maar toeneemt. Om vast te stellen hoeveel personen er daadwerkelijk aan een opleiding deelnemen, hanteert het NIPV een aanmeldprocedure. Voor brandweeropleidingen wordt gewerkt met een vaste aanmeldlijst op een vast moment in het jaar. Voor de andere opleidingen op het gebied van crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening geldt geen vastomlijnde aanmeldprocedure.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

De Inspectie constateert bij het aanmelden voor de opleidingen drie tekortkomingen. Ten eerste is het na aanmelding voor de deelnemer de vraag of een opleiding (op de aangegeven startdatum) doorgaat. Het NIPV kiest er – met uitzondering van de GHOR-opleidingen - soms voor een opleiding niet door te laten gaan of te verplaatsen omdat het minimumaantal deelnemers niet wordt gehaald. Ten tweede constateert de Inspectie dat de huidige startfrequentie van bepaalde opleidingen te laag is. Het werkveld heeft behoefte aan meerdere startmomenten omdat de doorstroomsnelheid van personeel in de regio's groter is geworden. Het duurt dan soms een jaar of langer voordat nieuw personeel bij het NIPV opgeleid kan worden. Ten derde geschiedt de inschrijving op volgorde van aanmelding. De Inspectie constateert dat er niet op landelijk niveau door de veiligheidsregio's wordt gekeken waar op dat moment de behoefte het grootst is. Het komt voor dat een regio met prangende opleidingsbehoefte voor specifieke beroepsbeoefenaren 'te laat' komt met de aanmelding.

Bevindingen kwaliteitsborging onderwijs

Onderwijs speelt een essentiële rol bij de ontwikkeling van de professionaliteit en het vakmanschap van beroepsbeoefenaren. De taken en competenties die nodig zijn voor het vervullen van een functie zijn ten behoeve van het ontwikkelen van het onderwijs uitgewerkt in kwalificatiedossiers. De Inspectie constateert dat het NIPV de kwaliteit borgt door in nauw overleg met clusterwerkgroepen, expertgroepen en brancheorganisaties uit het werkveld de kwalificatiedossiers op te stellen en te herzien.

De kwalificatiedossiers vormen de basis voor het ontwikkelen van een opleidingsplan, de opleiding en het examen. Bij het ontwikkelen van het opleidingsplan betrekken de onderwijskundigen en de decanen van de betreffende opleiding het werkveld.

De inhoud en vorm van de opleiding worden in samenspraak tussen de decaan, docent en onderwijskundigen bepaald. De onderwijskundigen borgen daarbij de didactische kwaliteit van een opleiding door ondersteuning te bieden bij het bepalen van de les- en leervormen, lesobservaties te houden en het vertalen van fysiek beschikbare les- en leerstof naar online les- en leerstof. De Inspectie constateert dat het contact tussen de driehoek docent, deelnemer en begeleider in de regio over de opleiding aandacht behoeft. De terugkoppeling vanuit de docent aan de begeleider over de voortgang van de deelnemer vindt beperkt plaats.

Het kwalificatiedossier vormt zoals aangegeven ook de basis voor het examen. Ten minste 70% daarvan dient in een examen te worden getoetst. Het Bureau

Toezicht Examinering en Certificering (TEC) heeft binnen het NIPV een belangrijke rol bij de kwaliteitsborging van examens en de examinering van alle opleidingen voor de functies die staan benoemd in het Besluit personeel veiligheidsregio's (BPV) en waar het NIPV (in overleg met de branche) een diploma voor afgeeft. Zij toetst of het hele totstandkomingsproces van examens op hoofdlijnen tot en met de definitieve toetswijzer goed is doorlopen en houdt toezicht op de examinering.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Naast kwaliteitsborging op het opleidingsplan, de opleiding en het examen wordt het onderwijs tussentijds en/of aan het eind van een opleiding geëvalueerd. De Inspectie constateert in het evaluatieproces drie beperkingen. Allereerst is er geen systeem waarin de tevredenheid en de voortgang van de evaluaties wordt gemonitord en wat de roden draden weergeeft. Daarnaast vindt er geen terugkoppeling aan studenten of regio's plaats van de uitkomsten van de evaluaties. Zij zien beperkt of niet terug wat er met de uitkomsten van de evaluaties is gedaan. Ten slotte worden de regio's door het NIPV niet proactief en structureel bevraagd over een opleiding of bijscholing en/of de kwaliteit van de studenten die een opleiding volgen of hebben afgerond.

Bevindingen vakbekwaamheid beroepsbeoefenaren

Op grond van de artikelen 18 en 31 van de Wet veiligheidsregio's zijn in de regeling personeel veiligheidsregio's (Rpv) regels gesteld over het personeel van de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In de Rpv is per functie voor het personeel van de brandweer, voor de functies binnen de GHOR en voor de functies binnen de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing aangegeven wat de taken zijn die behoren tot de functies, de competenties die vereist zijn om deze taken te vervullen en het daarvoor vereiste competentieniveau opgenomen. Het uitgangspunt is hiermee dat de hulpverleners in Nederland over dezelfde kwaliteiten beschikken en daarmee ook in het gehele land inzetbaar zijn in het kader van de bijstandsverlening. De veiligheid van deze beroepsbeoefenaren zelf, de veiligheid van collega's, de veiligheid van omstanders en de veiligheid van burgers vraagt om beroepsbeoefenaren die in staat zijn om hun taken goed en veilig uit te voeren.

De Inspectie constateert dat alleen het verzorgen van brandweeropleidingen met examen en officiersopleidingen binnen de wettelijke taak van het NIPV vallen. Met het verzorgen van brandweeropleidingen die met een examen worden afgesloten en officiersopleidingen is volgens de wetgever het algemeen belang gemoeid. De officiersopleidingen zijn volgens de wetgever van zodanig strategisch belang voor de brandweezorg dat wettelijk moet worden verzekerd dat er voldoende officieren van voldoende niveau worden opgeleid. Voor het verzorgen van de opleidingen krijgt het NIPV jaarlijks een financiële bijdrage van het ministerie van JenV; de zogeheten Rijksbijdrage.

Het verzorgen van opleidingen op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR valt buiten de wettelijke taak van het NIPV. Desondanks voert het NIPV deze werkzaamheden uit, waaronder het opstellen van de kwalificatiedossiers. Het NIPV ontvangt voor het verzorgen van de opleidingen geen Rijksbijdrage of ontwikkelgelden. Daarnaast is geen enkele opleiding examenplichtig.

De Inspectie is van mening dat met de examenplicht voor de brandweer- en officiersopleidingen is geborgd dat deze beroepsbeoefenaren in Nederland over dezelfde kwaliteiten beschikken en daarmee in het gehele land inzetbaar zijn. De Inspectie acht het daarentegen risicovol dat geen enkele opleiding op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR examenplichtig is. De samenleving verandert continu en incidenten en crises worden complexer en groter en overschrijden in toenemende mate grenzen. Hierbij zijn in toenemende mate meerdere veiligheidsregio's betrokken, al dan niet samen met de nationale crisisorganisatie. Ook andere partners zijn steeds meer in wisselende rollen en samenstelling betrokken. De COVID-pandemie en de recente overstromingen in het zuiden van Nederland tonen naar de mening van de Inspectie aan dat – naast brandweerfunctionarissen – ook andere beroepsbeoefenaren bij een crisis van algemeen en/of strategisch belang zijn. Het examen draagt ertoe bij dat de kwaliteit van de beroepsbeoefenaren die van belang zijn bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR is geborgd en daarmee over dezelfde kwaliteiten beschikken en in het gehele land inzetbaar zijn.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Conclusies en aanbevelingen

Aansluiting onderwijs op opleidingsbehoefte

De Inspectie concludeert dat het inspelen op de opleidingsbehoefte van de regio's veel vraagt van de organiseerkracht van het NIPV. Dit is deels het gevolg van het feit dat de regio's beperkt zicht hebben op de kwantitatieve behoeftestelling. Ook ziet de Inspectie een spanningsveld tussen vraag en aanbod qua opleidingsbehoefte. Het NIPV kan niet voldoen aan de door de afnemers gewenste startzekerheid en startfrequentie van de opleidingen. Ten slotte concludeert de Inspectie dat tussen regio's niet wordt afgestemd waar de opleidingsbehoefte het meest nadrukkelijk aanwezig is.

Aanbeveling voor het NIPV:

- Verhoog de startzekerheid en startfrequentie van opleidingen.

Aanbevelingen voor de veiligheidsregio's:

- Zorg voor de monitoring van de opleidingsbehoefte en leg dit vast in een (op te stellen) strategisch personeelsplan;
- Zorg voor afstemming tussen de regio's over de opleidingsbehoefte en bepaal gezamenlijk de prioriteit in volgorde van aanmelden.

Aanbeveling voor het NIPV en de veiligheidsregio's:

- Formuleer gezamenlijk een heldere, eenduidige en tijdige behoeftestelling, voor de wettelijke taken zodat een betere en efficiënte opleidingsplanning en -realisatie mogelijk wordt.

Kwaliteitsborging onderwijs

De Inspectie concludeert dat de kwaliteitsborging in het traject van het opstellen van de kwalificatiedossiers tot aan het evalueren van de opleiding op enkele punten verbetering behoeft. Ten eerste is er verbetering nodig in de afstemming tussen de docent, begeleider uit de regio en de deelnemer om de voortgang beter te monitoren. Ten tweede ziet de Inspectie verbeterpunten voor de uitvoering van het evaluatiebeleid. Het structureel bevragen van de regio's over de kwaliteit van een opleiding, het terugkoppelen van de uitkomsten van de evaluaties aan de studenten en de regio's en het gebruiken van een systeem waarin de uitkomsten van de evaluaties van de opleidingen worden gemonitord, behoeft verbetering.

Aanbeveling voor het NIPV en de veiligheidsregio's:

- Borg in de onderlinge samenwerking de afstemming tussen de docent, begeleider uit de regio en de deelnemer.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Aanbevelingen voor het NIPV:

- Betrek de regio's en studenten bij het terugkoppelen van de evaluaties;
- Bevraag de regio's over de kwaliteit van een opleiding;
- Zorg voor een structurele monitoring van de evaluaties die plaatsvinden.

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Vakbekwaamheid beroepsbeoefenaren

De Inspectie concludeert dat wettelijk voldoende is geborgd dat brandweerfunctionarissen die van algemeen en strategisch belang zijn over dezelfde kwaliteiten beschikken en daarmee in het gehele land inzetbaar zijn. Voor de beroepsbeoefenaren die bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR van algemeen en/of strategisch belang zijn, is met de enkele opname van hun kerntaken en het competentieniveau in het Rpv de kwaliteit onvoldoende geborgd.

Aanbeveling voor de veiligheidsregio's en het ministerie van JenV:

- Bepaal welke beroepsbeoefenaren van algemeen en/of strategisch voor rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR van belang zijn;

Aanbevelingen voor het ministerie van JenV;

- Zorg dat het opstellen van landelijk geldende kwalificatiedossiers voor voornoemde beroepsbeoefenaren wettelijk wordt geborgd;
- Zorg dat voor voornoemde functies wettelijk wordt geborgd dat de opleidingen met een landelijk examen worden afgesloten.

Afsluitend

De Inspectie blijft in het kader van haar reguliere toezicht de opvolging van de hiervoor genoemde aanbevelingen monitoren. Dit betekent dat de Inspectie de ontwikkelingen rond de aansluiting van het onderwijs op de opleidingsbehoefte, de kwaliteitsborging van het onderwijs en de vakbekwaamheid van beroepsbeoefenaren in haar reguliere contacten met het NIPV en de veiligheidsregio's gaat volgen.

Hoogachtend,

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal
Inspectie Justitie en Veiligheid

	Inzagepartij		Te corrigeren tekst (eerste...laatste woord)	Argumentatie / onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
1	NIPV	Methode van onderzoek	"Omdat het beeld van het NIPV t.a.v. de organisatie, de inbedding van de onderwijstaken en de toerusting qua mensen en middelen hoofdzakelijk beschrijvend van aard is, is vanwege de leesbaarheid besloten om het beeld niet in deze brief op te nemen."	Wij ontvangen graag alsnog het (beschrijvende beeld van het NIPV (zie brief reactie NIPV).	Na intern beraad is juist gekozen voor een brief in plaats van een rapport. Beschrijvende beeld blijft intern document. De brief geeft de resultaten van het onderzoek weer.
2		Conclusies en aanbevelingen (Vakbekwaamheid beroepsbeoefenaren)	"Voor de beroepsbeoefenaren die bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR van algemeen en/of strategisch belang zijn, is met de enkele opname van hun kerntaken en het competentieniveau in het Rpv de kwaliteit onvoldoende geborgd."	Wij verzoeken de Inspectie in de brief de noodzaak van een wetswijziging een plaats te geven naast de reeds gedane aanbevelingen (zie brief reactie NIPV).	De aanbevelingen zijn iets aangescherpt maar de expliciete wijze waarop aan onze aanbevelingen gevolg wordt gegeven, is aan betrokken partijen. Aanpassing van wetgeving is hier een mogelijke optie.
3	GHOR NL	Pag. 3	<p>"Ten eerste is het na aanmelding voor de deelnemer de vraag of de opleiding (op de aangegeven startdatum) doorgaat."</p> <p>Voorgestelde aanvulling:</p> <p><i>De GHOR-opleidingen zijn inmiddels onderwijskundig zo opgebouwd dat een crisisfunctionaris op elk gewenst tijdstip kan starten met de functiegerichte opleiding. Dit is een door het veld gewaardeerde verbetering.</i></p>	Het laat zien dat het NIPV probeert mee te denken met de vraag uit het veld.	Tekst aangepast.

Ingekomen stukken

Van: Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio

Verzonden: donderdag 21 april 2022 17:34

Onderwerp: RCDV POST: Inspectie Justitie en Veiligheid: inspectie brief onderzoek kwaliteit onderwijs NIPV

Geachte leden van de RCDV,

Gisteren heeft de Inspectie JenV de uitkomsten van het onderzoek naar onderwijstaken van het NIPV bekendgemaakt. De brief en de bijbehorende bijlagen zijn ook gepubliceerd op de website van de Inspectie via: <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2022/04/20/verbetering-nodig-van-het-onderwijs-voor-brandweer--en-crisisfunctionarissen>

Namens Ille Stelstra ontvangt u hieronder de reactie van NIPV op het onderzoek.

Met vriendelijke groet,
Secretaris RCDV



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
rcdv@nipv.nl

Kwaliteit onderwijs NIPV onderzocht

ARNHEM - NIPV heeft woensdag 20 april de inspectiebrief ontvangen waarin de Inspectie Justitie en Veiligheid de resultaten van hun onderzoek naar de kwaliteit van het geboden onderwijs voor brandweer en crisisfunctionarissen bij NIPV toelicht.

Met deze brief onderkent de Inspectie het belang van goed onderwijs voor de professionaliteit en het vakmanschap van functionarissen die werkzaam zijn op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de GHOR. Dat de Inspectie dit belang onderkent én daarom vanaf 2021 het NIPV-onderwijs meeneemt in haar werkprogramma, onderstreept de relevantie van NIPV.

Professionalisering Crisisbeheersing en Brandweezorg

De inspectiebrief benadrukt een verdere professionalisering van onderwijs voor crisisbeheersing en brandweezorg. Albert Gieling, manager COVB (Centrum voor Opleiding en Vorming Brandweer) NIPV licht toe: 'Ik zie in de brief van de Inspectie mooie aanbevelingen om in gezamenlijkheid het onderwijsstelsel sterker te maken. De aanbevelingen sluiten aan bij de ingezette koers van NIPV waarbij we werken aan kwalitatief goed onderwijs om bij te dragen aan een verdere professionalisering van de veiligheids- en crisisprofessionals. Leren en evalueren heeft binnen onze organisatie prominente aandacht en hierin gaan we nog verdere stappen maken.'

Samenwerking en afstemming veiligheidsregio's

De Inspectie constateert dat NIPV en de veiligheidsregio's reeds intensief samenwerken om het onderwijs zo goed als mogelijk aan te laten sluiten op de behoeften. Wel is er verbetering nodig is om het onderwijsaanbod specifieker af te stemmen op de behoeften vanuit de veiligheidsregio's. NIPV vindt het belangrijk om de kwaliteit van het onderwijs zo goed mogelijk te borgen. Op dit vlak benoemt de Inspectie een verbetering op het vlak van evaluatie met deelnemers en beschikbaarheid van trainingen. Deze worden door NIPV (h)erkend en zullen ook, in afstemming en samenwerking met de veiligheidsregio's, verder worden opgepakt.

Monitoring

Tot slot onderkent NIPV het belang van kwaliteitsborging van functionarissen die van algemeen of strategisch belang zijn voor rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR. De Inspectie zal de voorgestelde verbeteringen bij NIPV blijven monitoren en NIPV blijft graag de waardevolle discussie met de inspectie voortzetten.



Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hare Excellentie D. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Doorkiesnummer
026 355 24 00
Vertrouwelijkheid
intern
Ons kenmerk
V010-2022

Datum 15 april 2022
Onderwerp Prioriteiten opvolging wetsevaluatie

Hooggeachte mevrouw,

Tijdens de vergadering van het Veiligheidsberaad op 21 maart jl. spraken wij met elkaar over de opvolging van de evaluatie Wet veiligheidsregio's en de ambitie van het kabinet om te komen tot een toekomstbestendig, samenhangend en goed functionerend stelsel voor de crisisbeheersing en brandweezorg, zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt op de evaluatie Wet veiligheidsregio's¹. Onder meer door de verkiezingen, de demissionaire status van het kabinet en de coronacrisis heeft de opvolging van de wetsevaluatie lang stil gelegen. U heeft toegelicht dat u nu werkt aan een *Programma Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg*, waarmee opvolging gegeven wordt aan de aanbevelingen van de wetsevaluatie en tevens lessen uit recente crisissituaties (coronacrisis, hoogwater en overstromingen in Limburg, grootschalige vluchtelingenopvang vanuit Oekraïne) worden meegenomen.

Het Veiligheidsberaad is blij te vernemen dat de betrokken ministeries, Eerste en Tweede Kamer en Raad van State de door ons gevoelde urgentie delen en dat u op korte termijn reeds een aantal stappen wilt zetten, die bijdragen aan de versterking van het stelsel. Wij menen dat het stelsel een aantal lacunes omvat, die opgepakt moeten worden en niet kunnen wachten tot 2023 of later. Een eventuele opleving van het coronavirus later dit jaar, een nieuwe pandemie en het risico op andere grootschalige crises (bijvoorbeeld een digitale ontwrichting) maken dat het Veiligheidsberaad wenst, dat u vaart maakt met de verbeteringen van het stelsel voor de crisisbeheersing en brandweezorg.

Het programma gaat nu de fase in van gezamenlijke (bestuurlijke) prioritering. Naar aanleiding van uw vraag naar de belangrijke, prioritaire thema's voor de opzet en inrichting van een toekomstbestendig, samenhangend en goed functionerend stelsel voor de crisisbeheersing en brandweezorg², komt het Veiligheidsberaad tot het volgende:

- Het Veiligheidsberaad is van mening dat de aansluiting van de veiligheidsregio's en Veiligheidsberaad op de nationale crisisstructuur urgentie verdient en dus met voorrang moet worden opgepakt³.

¹ Kabinetsstandpunt evaluatie Wet veiligheidsregio's van februari 2021.

² Uw nota Programma Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg van 15 maart 2022.

³ Dat zou een aanpassing van het Instellingsbesluit ministeriële commissie crisisbeheersing en het Nationaal handboek crisisbesluitvorming impliceren.



- Ook is het van belang om de regie bij crises te borgen bij de algemene kolom vanwege de benodigde integrale benadering van een crisis, zoals ook de Inspectie van Justitie en Veiligheid en de Onderzoeksraad voor Veiligheid constateren in hun evaluatieonderzoeken naar de aanpak van de coronacrisis.
- Het Veiligheidsberaad ziet dat het 'verantwoordelijkheidsvacuüm' bij bovenregionale crises telkens leidt tot knelpunten in de gezamenlijke aanpak van crises. Voor een goed functionerend stelsel moet ook dit onderwerp met voorrang worden opgepakt.
- De inrichting van het informatiemanagement bij crises, de samenwerking met publieke en private partijen daarbij en de coördinatie daarop moet in het nieuwe stelsel verbeterd zijn. Ook dit onderwerp vereist de nodige aandacht.
- Ten aanzien van de brandweezorg moet er vaart worden gemaakt met het verbeteren van het onderwijsstelsel, het borgen van de adviesrol van de brandweer bij complexe (brand-)veiligheidsvraagstukken i.r.t. de Omgevingswet alsmede de 'vrijheidsgradatie' bij de regelgeving rond brandweezorgprestaties (vermijden van gedetailleerde regels).

Het Veiligheidsberaad gaat graag met u in gesprek over de wijze waarop deze verbeteringen op korte termijn binnen het stelsel geborgd kunnen worden en bereidt zich daar inhoudelijk de komende periode op voor.

U heeft ons ook geschreven⁴ dat u tevens werkt aan overkoepelende *Agenda Crisisbeheersing 2022-2025* waarin het kabinet - in afstemming met het Veiligheidsberaad en private crisispartners - prioriteiten stelt voor de hele kabinetsperiode rond een aantal inhoudelijke thema's. Uiteraard is het Veiligheidsberaad gaarne bereid mee te denken met deze *Agenda Crisisbeheersing* voor de komende jaren en ook met de Rijksbrede Veiligheidsstrategie, die wellicht als één van de prioriteiten van deze *Agenda Crisisbeheersing* zal worden benoemd. Wij horen graag op welke wijze deze agenda samen het Veiligheidsberaad en private crisispartners wordt uitgewerkt en ingevuld.

Met vriendelijke groet,

H.M.F. Bruls
Voorzitter Veiligheidsberaad

⁴ Uw nota Programma Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg van 15 maart 2022.

LOCC Jaaroverzicht 2021

2021 in vogelvlucht

Het afgelopen jaar kenmerkte zich door een groot aantal gebeurtenissen waarvoor via het LOCC bijstand, ondersteuning en coördinatie van activiteiten werd gevraagd van andere diensten, organisaties, ministeries en landen.

Zo werd er tweënzestig keer bijstand aangevraagd op grond van de Politiewet 2012, werd er vijftien keer bijstand aangevraagd op grond van de Wet Veiligheidsregio's, werd er tien keer politieke bijstand aangevraagd op basis van het BeNeLux verdrag of het verdrag van Enschede en werden er veertig aanvragen ingediend voor Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang (MSOB). Via het EU Emergency Response Coordination Centre (ERCC) ontving het LOCC van vijf landen een verzoek voor steunverlening door EU Experts.

Januari

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Landelijk Beeld Jaarwisseling
Vaccinatietransporten
CITRIX (ICT beveiligingslek)
BREXIT
KPN storing
Vogelgriep

Coördineren bijstand
Jaarwisseling
Boerenprotesten
Avondklokken (KMar aan politie)
Protesten Covid (Defensie aan politie)

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan VVT instellingen (Covid)



Februari

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Coördineren bijstand
Protesten Covid (KMar aan politie)
(Defensie aan politie)
Fire Bucket Den Bosch
ERCC Equatorial Guinea (explosie wapenopslag)

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan VVT instellingen (Covid)

Maart

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Coördineren bijstand
Defensie aan politie
Protesten Covid (KMar aan politie)
ERCC EUCP
Sri Lanka (olielekkage)

Covid-19

Een belangrijk deel van de bijstands- en steunverleningsaanvragen was Covid-19 gerelateerd. Zo werden er het hele jaar door MSOB aanvragen voor defensie steun aan ziekenhuizen en zorginstellingen ingediend, maar ook werden MSOB aanvragen voor andere vormen van Covid-19 gerelateerde steunverlening ontvangen.

Als gevolg van de door de overheid genomen Covid-19 maatregelen, waaronder het instellen van een 'avondklok', ontstond er maatschappelijke onrust die in het begin van het jaar tot rellen leidde in een aantal gemeenten. Mede als gevolg daarvan werden er bij het LOCC meerdere aanvragen ingediend voor politieke bijstand van de Koninklijke Marechaussee, maar ook voor politieke bijstand van de andere delen van de Krijgsmacht.

Het LOT-C bleef noodzakelijk en vanuit verschillende partijen waaronder IFV, veiligheidsregio's en LOCC werd personeel geleverd.

April

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Coördineren bijstand
Defensie aan politie
Politie (verdrag Enschede / BeNeLux verdrag)
Ondersteuning crisispartners
Defensie aan VR ZL

Mei

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Storing Meldkamers
Coördineren bijstand
Defensie aan COA
Brandweermiddelen VRHM aan VRRR
Politie (verdrag Enschede / BeNeLux verdrag)
Ondersteuning crisispartners
Defensie aan COA



Juni

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Host Nation Support
Coördineren bijstand
Protesten Covid (Defensie aan politie)
Defensie aan politie
Protesten Covid (KMar aan politie)

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan VVT instellingen (Covid)
Defensie aan COA

Demonstraties en maatschappelijke onrust

In lijn met die maatschappelijke onrust vonden er door het hele jaar verspreid en dan vooral in de weekenden, aangekondigde demonstraties en niet aangekondigde 'koffiedrinken' bijeenkomsten plaats. Als gevolg daarvan zijn bij het LOCC gedurende het jaar meerdere aanvragen ingediend voor politieke bijstand.



Juli

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Landelijk Beeld Hoogwater Limburg
Coördineren bijstand
Defensie aan VR ZL en VR LN (Hoogwater)
Brandweer aan VR ZL en VR LN (Hoogwater)
Protesten Covid (Defensie aan politie)
Defensie aan KMar
Defensie aan politie

Ondersteuning crisispartners
Weer Impact Team

Watercrisis Limburg

Het fenomeen Extreem Weer was in 2021 wederom een bepalend thema. Door zeer zware regenval in de gebieden stroomopwaarts van de rivier de Geul en de rivier de Maas, werd de provincie Limburg in de tweede week van juli geconfronteerd met dermate hoge waterstanden van beide rivieren dat verbinding, ondersteuning en faciliteren noodzakelijk was. Het LOCC ontving daarvoor meerdere aanvragen op basis van de wet veiligheidsregio's voor bijstand van brandweercapaciteit inclusief de Nationale Reddingsvloot (NRV) én ook voor militaire bijstand.

Om in de hulpvraag en behoefte aan mensen en materieel te voorzien werd een landelijk actiecentrum opgezet, waardoor de verleende bijstand gezamenlijk en zo efficiënt mogelijk kon worden gecoördineerd. De LOCC-verdieping in Huis ter heide Zeist werd tijdelijk omgedoopt tot "landelijk operationeel centrum Hoogwater-Limburg 2021" en verschillende partijen werden uitgenodigd deel te nemen ter ondersteuning van de Limburgse veiligheidsregio's. Naast het opgeschaalde LOCC bestond het team uit actiecentrum brandweer, liaisons vanuit de Nationale Reddingsvloot alsook het IFV logistiek centrum, terwijl op vrijdag ook het Landelijk Centrum Patiënten Spreiding (LCPS) voor de onttruiming van het Ziekenhuis Venlo aansloot. Verschillende malen is een OL-call gehouden, waarbij ook het Water Management Centrum (WMC) van RWS aansloot.

In het landelijk operationeel beeld (LCMS) werd de situatie op de voet gevolgd en werden er onderdelen gekoppeld naar bijvoorbeeld het beeld van het WMC. Diverse middelen zijn aangevraagd, zoals zandzakken, dompelpompen en waadpakken uit de Landelijke Logistiek Voorraad. Er is interregionale bijstand verleend vanuit elf verschillende veiligheidsregio's o.a. door 24/7 inzet van diverse brandweercapaciteiten. Kenmerkend voor deze ramp was de inzet van de Nationale Reddingsvloot (NRV), deze is met ruim 700 manschappen en 182 voertuigen in zowel Nederland als België ingezet. Daarnaast heeft het ministerie van Defensie, met circa 800 militairen, onder andere bijstand verleend door het vullen en plaatsen van zandzakken, het plaatsen van een noodbrug, het begaanbaar maken van wegen, het evacueren van inwoners uit getroffen gemeenten en het herstellen van de doorstroom van waterwegen.

Augustus

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Host Nation Support
Coördineren bijstand
Protesten Covid (KMar aan politie)
KMar aan politie
KMar aan politie
Politie (verdrag Enschede / BeNeLux verdrag)

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan VVT instellingen (Covid)
Defensie Duikgroep
Fire Bucket België
Host Nation Support
Defensie aan FIOD
Repatriëring Afghanistan
ERCC EUCP
St. Vincent (vulkaanuitbarsting)
Barbados (vulkaanuitbarsting)

Repatriëring Afghanistan

Als gevolg van de plotselinge machtswisseling in Afghanistan zijn er vanaf augustus meerdere repatriëringvluchten uitgevoerd en heeft het LOCC haar coördinerende taak opgepakt bij de aankomst van de gerepatriëerden op de luchthaven Schiphol. Twee 'LOCC Repat-teams' hebben gedurende deze missie 24/7 voor coördinatie gezorgd om samen met een divers pallet van partners het proces rondom de binnenkomende vluchten te stroomlijnen. De mensen op de inkomende vluchten zijn voorzien van o.a. eten, drinken, aanvullende kleding en aanverwante verzorgingsmiddelen en zijn getest op COVID. Hierna is gezorgd dat iedereen terecht is gekomen bij het juiste loket voor verdere hulp/begeleiding.

Binnen het proces van repatriëring is samengewerkt en afgestemd met de Koninklijke Marechaussee; GGD PCR-teststraat; Schiphol groep; Security Schiphol; Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND); Rijksvervoer NCC en BZ; COA; tolken; Veiligheidsregio Kennemerland/ Bevolkingszorg; Defensieonderdelen (o.a. DOPS; Klu; Natops en TOC) en medewerkers Psycho Sociale Hulpverlening. Hiernaast waren diverse ambassades betrokken (o.a. United Kingdom; Duitsland; België, Zuid-Afrika, Frankrijk; USA; Canada) om ook terugkerende mensen met andere nationaliteiten zo snel mogelijk weer in het land van bestemming te krijgen.

Ten behoeve van de opvang van de gerepatriëerden die als vluchteling door het COA zijn gehuisvest zijn, heeft het LOCC meerdere bijstands- en MSOB verzoeken behandeld.

September

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Coördineren bijstand
Protesten Covid (Defensie aan politie)
Politie (verdrag Enschede / BeNeLux verdrag)

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan VVT instellingen (Covid)
Defensie aan FIOD
Repatriëring Afghanistan



Apache Log4j

In de tweede week van december melde het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) dat er een ernstige kwetsbaarheid was gevonden in Apache Log4j. Het NCSC waarschuwde voor potentieel grote schade en adviseerde organisaties daarom om zich voor te bereiden op een mogelijke digitale aanval. Het NCSC zorgde voor technische beveiligingsadviezen.

In het landelijk operationeel beeld in LCMS werd de situatie en duiding vermeld en ook werden via dit medium de veiligheidsregio's en partners geïnformeerd. Daarnaast werd contact gezocht met de portefeuillehouder Cyber vanuit de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV). De Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid (NCTV) startte intern overleg en organiseerde een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), waar zowel LOCC (basis deelnemer) en de RCDV, in dit geval de portefeuillehouder Cybercrime, deelnamen. Gezamenlijk werd aan de RCDV teruggekoppeld en werd een werklijn uitgezet. Op verzoek van het IAO heeft het LOCC geïnventariseerd welke schaarste door overheidsorganisaties worden verwacht wanneer er daadwerkelijk digitale aanvallen plaatsvinden met grote maatschappelijke impact. Alle betrokken partijen hebben netcentrisch hun informatie gedeeld in LCMS.

De feestdagen naderden en verhoogde paraatheid was wenselijk, omdat het niet ondenkbaar was dat juist in de periode van de feestdagen een digitale aanval plaats zou vinden. Het LOCC heeft in afstemming met de portefeuillehouder cybercrime en met de operationeel leiders van alle veiligheidsregio's, NCSC, IFV een digitaal overleg (informatief OL-call) georganiseerd, waarbij ook de ervaringen met de cyberproblemen bij Hof van Twente werden gedeeld.

De periode rondom de feestdagen is uiteindelijk rustig verlopen en het LOCC heeft in het landelijk operationeel beeld (LOB) in LCMS kunnen melden dat verhoogde paraatheid voor mogelijke maatschappelijke impact niet meer nodig is. Het NCSC blijft waakzaam.



December

Informatiemanagement
Landelijk Beeld Jaarwisseling
Landelijk Beeld Corona
Host Nation Support
Apache Log4j (ICT beveiligingslek)

Coördineren bijstand
Defensie aan politie
Protesten Covid (KMar aan politie)
HRB KMar aan politie
Defensie aan COA
Politie (verdrag Enschede / BeNeLux verdrag)

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan Min VWS
Defensie aan VVT instellingen (Covid)
Defensie aan BM Waalwijk (Crashtender)

November

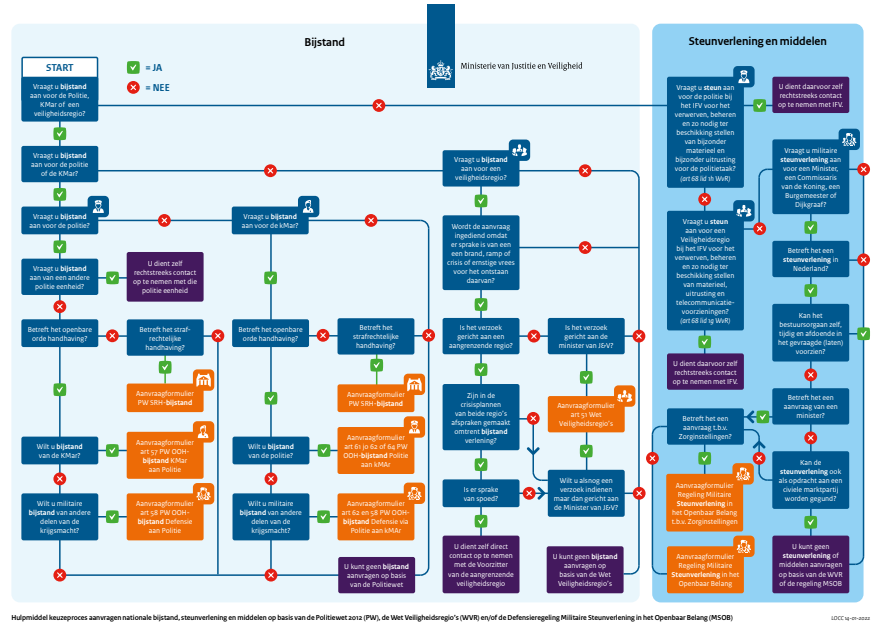
Informatiemanagement
Landelijk Beeld Corona
Coördineren bijstand
Defensie aan politie
Defensie aan COA

Ondersteuning crisispartners
Defensie aan COA

[Bekijk hulpmiddel](#)

Websitevoorziening vereenvoudiging aanvraag bijstand

Een van de kerntaken van het LOCC is het coördineren van bijstand. De verlening van bijstand is aan administratieve bepalingen verbonden, ook ten behoeve van de verantwoording en financiering. Vanuit de gedachte "eenvoudiger kunnen we niet maken, makkelijker wel" is in 2021 de LOCC pagina op de website van de rijksvervoer www.rijksvervoer.nl/locc volledig aangepast om als online LOCC bijstandsloket te fungeren. Naast de meest recente versie van de aanvraagformulieren voor bijstand of militaire steunverlening (om te downloaden), is er ook een 'Hulpmiddel aanvraag Nationale Bijstand en Steunverlening' ontwikkeld. Door middel van ja/mee vragen kan daardoor snel het juiste formulier gevonden worden. Dit hulpmiddel is te downloaden vanaf de LOCC-pagina en kan op A3 formaat worden afgedrukt.



De doorontwikkeling van het LOCC

Landelijk zijn diverse crisispartners in opdracht van de Veiligheidsregio's en het ministerie van Justitie en Veiligheid, druk bezig met het realiseren van het Knooppunt Coördinatie regio's - Rijk (KCR2). Een functionaliteit die nu en in de toekomst hard nodig is om de crisisbeheersing te versterken. Het KCR2 wordt hét centrale koppelvlak en coördinatiepunt voor bovenregionale en landelijke informatiestromen van onder andere vitale ketens naar regio's en andersom. Het KCR2 ontwikkelt het landelijke beeld en heeft het overzicht en de kwaliteit om ketens in iedere fase (koud, lauwwarm) met elkaar te verbinden. Het onderhoudt en activeert benodigde netwerken voor een eenduidig informatiebeeld, duiding en coördinatie van activiteiten, en draagt bij aan eenduidige communicatie richting burgers.

In de kern van deze ontwikkeling staat het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC). In de afgelopen 15 jaar van het bestaan van het LOCC is de wereld van crisisbeheersing veranderd, denk alleen al aan het ontstaan van de veiligheidsregio's en de Nationale politie. Waar het LOCC in eerste instantie was opgericht om specifieke expertise en specialismes te leveren, is de rol nu vaak veel meer het in verbinding brengen van partijen en het faciliteren en ondersteunen van het proces van informatie en coördinatie en daarmee een schakel vormen tussen de regio's en het rijk en tussen de functionele en algemene ketens. Met de KCR2 ontwikkeling wordt in gezamenlijkheid hard gewerkt aan deze ontwikkeling. Het LOCC staat als nucleus van deze ontwikkeling niet stil en zet vol in op doorontwikkeling, in afstemming met wat diverse spelers in de wereld van crisisbeheersing nodig hebben.

Contact

Bezoekadres
LMS-gebouw
Huis ter Heideweg 62
3705 LZ Zeist

Telefoon 088 662 80 48
Email locc@minjenv.nl

Bezoek ook de [website van het LOCC](#)

Datum 21 april 2022

Beste leden van de RCDV,

Hierbij bieden wij u namens het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) het rapport *'De veiligheidsregio als verbinder: Een overkoepelende beschouwing van de rol van de veiligheidsregio's tijdens de coronacrisis'* aan.

Sinds het begin van de coronacrisis zijn door het lectoraat Crisisbeheersing van de Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweezorg (NACB) meerdere snelle kennismobilisaties en onderzoeken uitgevoerd naar de rol van de veiligheidsregio's en hun partners in de coronacrisis. Ook binnen de veiligheidsregio's zijn gedurende deze crisis verschillende evaluatierapporten opgesteld. Met als doel om de lessen en observaties van de afgelopen twee jaar te bundelen, is het lectoraat Crisisbeheersing in juli 2021 gestart met een overkoepelende beschouwing van de rol van de veiligheidsregio's in de coronacrisis. Hierbij werd het onderzoeksteam begeleid door drie directeuren veiligheidsregio en een hoofd Crisisbeheersing.

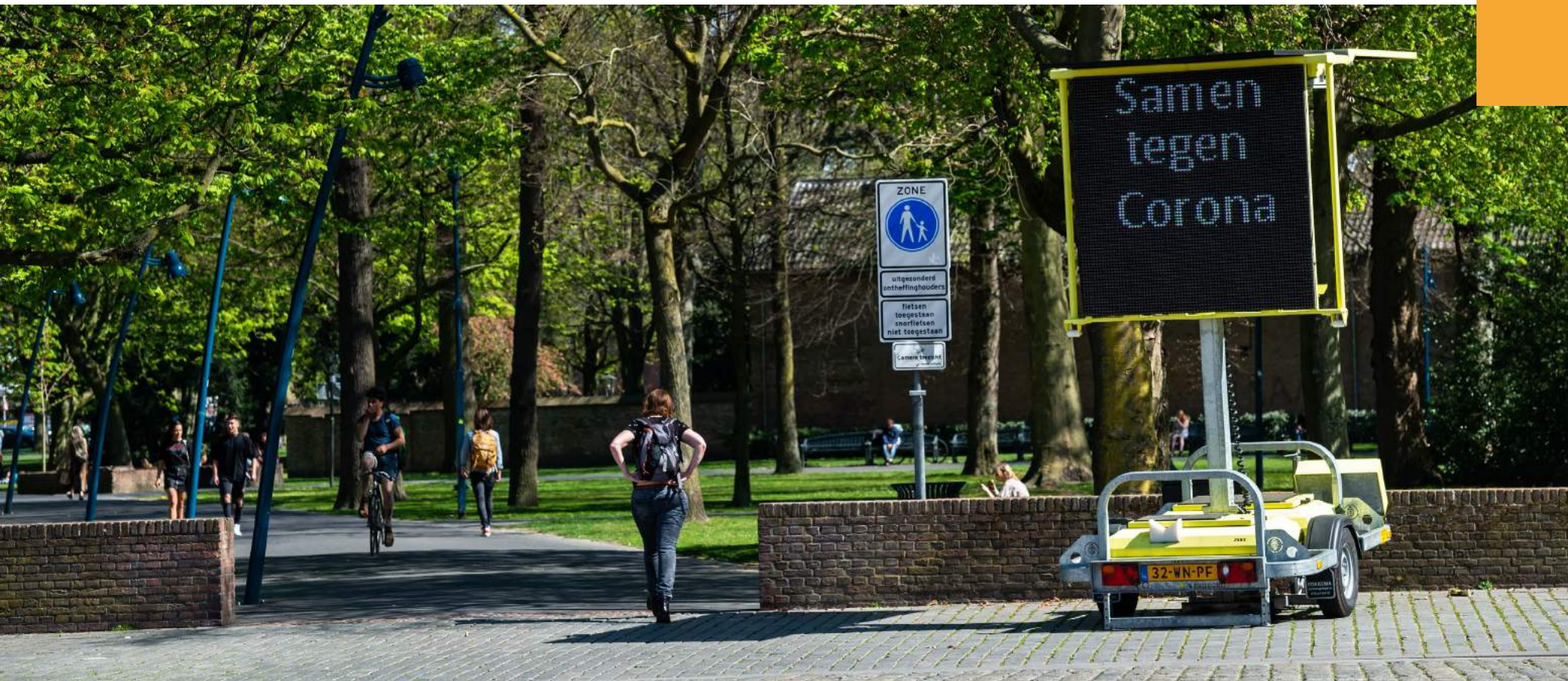
Het rapport, dat vanmiddag gepubliceerd wordt op onze website www.nipv.nl, beschouwen wij als een interactief naslagwerk voor actuele en toekomstige (langdurige) crises, waarin veiligheidsregio's een meer of minder prominente rol spelen. Wij stellen het daarom zeer op prijs, als het rapport onder de aandacht wordt gebracht binnen uw veiligheidsregio.

Veel leesplezier,

Jana Domrose (projectleider) en Menno van Duin (lector Crisisbeheersing)

De veiligheidsregio als verbinder

Een overkoepelende beschouwing van de rol
van de veiligheidsregio's tijdens de coronacrisis





Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs	J. Domrose, M. van Duin, V. Gaspar & M. Luesink
Met medewerking van	M. Bakker, E. Berger, O. Karacan, L. van der Varst en V. Wijkhuijs
Contactpersoon	J. Domrose
Onder begeleiding van	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV)
Contactpersoon	M.L. van Schaijk
Datum	22 maart 2022
Foto's	Shutterstock, ANP, Gettyimages

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.



Voorwoord

Toen wij vanuit de Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweezorg (NACB) van NIPV in juli 2021 startten met een overkoepelende beschouwing van de rol en het optreden van de veiligheidsregio's, leek de coronacrisis wel zo ongeveer onder controle. Helaas had het virus – met onder andere de Omikron-variant – weer een nieuwe verrassing in petto, en zouden zelfs nieuwe records van het aantal besmettingen per dag worden gehaald. Hoewel het aantal ernstig zieken (en daarmee de belasting van de ziekenhuizen) relatief beperkt bleef, was de maatschappelijke impact nog steeds groot. Klas na klas werd naar huis gestuurd; werken moest nog steeds vooral vanuit huis gebeuren en onderwijl nam het chagrijn in de samenleving toe: nog steeds niet naar de kroeg, dat festival of gewoon gezellig met de gehele familie bij elkaar.

Het is vanzelfsprekend dat wij met dit rapport allang niet de enige instelling zijn die naar de coronacrisis kijkt. Zonder andere rapporten tekort te willen doen, is het duidelijk dat het recent verschenen eerste uitgebreide tussenrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022) het meest aandacht heeft gekregen. Het grootste deel van dat rapport richt zich op zaken die niet primair een relatie hebben met het voorliggende rapport, maar toch komt wel een aantal behartigenswaardige zaken over de veiligheidsregio's aan bod. De Onderzoeksraad is duidelijk positief over de rol en bijdragen van de veiligheidsregio's, alsmede over de eensgezindheid van de voorzitters van de regio's in hun uitingen naar buiten en de rol die daarmee door het Veiligheidsberaad werd vervuld.

Zelf hebben wij recent vanuit de NACB in opdracht van het Veiligheidsberaad gekeken naar en gereflecteerd op het optreden van de Veiligheidsberaad (Wijkhuijs et al., 2022). Wij constateren dat het Veiligheidsberaad het juiste gremium was om de aansluiting tussen Rijk en gemeenten te

organiseren en te faciliteren. Het is ook wel bijzonder te noemen dat het Veiligheidsberaad die betekenisvolle rol kreeg zonder enige beslissingsbevoegdheid. Of dat nu ook tot een steviger wettelijke verankering moet leiden is lastig te beantwoorden. Ondanks, maar misschien ook juist dankzij de lichte formele inbedding, kwam de rol van het Veiligheidsberaad zo goed uit de verf. De 25 voorzitters zullen bij een landelijke crisis in veel gevallen een belangrijke rol spelen en daarmee is er ook een belangrijke rol voor het Veiligheidsberaad weggelegd.

Inmiddels zijn wij op moment van schrijven van dit voorwoord – half maart 2022 – nog steeds niet van het virus af en staat al weer een rijtje nieuwe varianten te popelen om ons het leven zuur te maken. Ondanks de nog steeds enorme aantallen besmettingen en zieken is de coronacrisis van het ene op het andere moment met de aanval van Rusland op Oekraïne vrijwel uit de aandacht verdwenen. Daarbij valt al vanaf het prille begin op dat veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad een duidelijke rol hebben in de koppeling tussen het lokale en het nationale niveau. Veiligheidsregio's zijn aangewezen om een centrale rol te vervullen bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Ook dit is een bewijs dat de laatste paar jaar de veiligheidsregio's een stevige plaats hebben gekregen.

Wij hopen dat (ook) dit rapport zal bijdragen aan de verdere professionalisering van veiligheidsregio's bij acute, maar zeker ook bij meer chronische crises.

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Inhoud

Inleiding	5	6. De nieuwe rol van de directeur veiligheidsregio	36
Achtergrond en doelstelling	5	6.1 Ontwikkelingen	37
Aanpak	5	6.2 Observaties	37
Opbouw van deze publicatie	7		
Eerder verschenen onderzoek	8		
		Tijdslijn COVID-19 – deel 3	39
1. Kenmerken van de coronacrisis	10		
1.1 Ontwikkelingen	11	7. Evalueren tijdens een langdurige crisis	42
1.2 Observaties	11	7.1 Ontwikkelingen	43
		7.2 Observaties	43
Tijdslijn COVID-19 – deel 1	13		
		8. De afschaling	45
2. Veiligheidsregio's in een witte crisis	18	8.1 Ontwikkelingen	46
2.1 Ontwikkelingen	19	8.2 Observaties	46
2.2 Observaties	20		
3. Communicatie, naleving en handhaving	21	9. Lessen voor toekomstige crises	48
3.1 Ontwikkelingen	22	9.1 Leiding en coördinatie	49
3.2 Observaties	22	9.2 Informatiemanagement	50
		9.3 Crisiscommunicatie	51
4. (Door)ontwikkeling van de (crisis)organisatie	24	9.4 Samenwerking met partners	51
4.1 Ontwikkelingen	25		
4.2 Observaties	25	Ter afsluiting	53
Tijdslijn COVID-19 – deel 2	27	Literatuur	55
		Bijlage 1	57
5. De spin in het web	31	Bijlage 2	62
5.1 Ontwikkelingen	32	Bijlage 3	64
5.2 Observaties	34		

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Inleiding

Achtergrond en doelstelling

Sinds februari 2020 houdt het coronavirus (SARS-CoV-2) Nederland en de rest van de wereld in zijn greep. Wat begon als een crisis voor de zorgsector, ontwikkelde zich snel tot een alomvattende crisis die nagenoeg alle sectoren, disciplines en thema's binnen de samenleving raakte. Nooit eerder waren alle veiligheidsregio's gedurende een periode van meerdere maanden opgeschaald naar GRIP-4. De coronacrisis ontwikkelde zich daarmee tot een unieke en tegelijkertijd uitdagende crisis voor een organisatie die van oudsher is ingericht voor de beheersing van kortdurende incidenten en rampen (zie ook Van Duin, 2019).

In de voorliggende publicatie blikken wij terug op de ontwikkeling van de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis, waarbij wij gebruikmaken van de vele tientallen evaluaties die gedurende de crisis zijn opgesteld. Met welke uitdagingen zijn veiligheidsregio's in de loop van de afgelopen twee jaar geconfronteerd en wat heeft dit betekend voor hun optreden en de samenwerking met diverse partners? Hoe hebben veiligheidsregio's ingespeeld op de steeds terugkerende besmettingsgolven en de maatschappelijke vraagstukken die hiermee gepaard gingen? En tot slot: wat kan deze crisis ons leren voor toekomstige (al dan niet langdurige) crises?

Aanpak

Eerder verschenen corona-onderzoeken

Om al doende van de coronacrisis te kunnen leren, is de NACB van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)¹ in maart 2020 gestart met verschillende onderzoeksactiviteiten. Zo zijn in 2020 burgemeesters (drie keer), veiligheidsregio's, de GGD, bevolkingszorgfunctionarissen en wetenschappers in het kader van zogenoemde snelle kennismobilisaties bevraagd over hun ervaringen met of visie op de coronacrisis. Ook hebben de 25 veiligheidsregio's en hun partners (c.q. gemeenten, GGD'en, politie en Defensie) in het najaar van 2020 tijdens digitale leersessies ervaringen en lessen uitgewisseld over de samenwerking in deze crisis. In 2021 zijn veiligheidsregio's en burgemeesters voor respectievelijk een derde en vierde keer bevraagd, zijn er (samen met het COT) bestuurlijke handelingsperspectieven opgesteld voor voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters en zijn er tot slot een aantal inzichten en lessen uit de crisis samengevat in een overkoepelende notitie (een volledig overzicht van de publicaties is weergegeven in het volgende hoofdstuk). Al deze onderzoeken bieden belangrijke inzichten in de (ontwikkeling van de) rol van de veiligheidsregio's in de coronacrisis en worden daarom als input gebruikt voor deze overkoepelende beschouwing.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

¹ Voor 7 maart 2022: het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid.



Aanvullende onderzoeksactiviteiten

Aanvullend op de beschouwing van de eerder gepubliceerde rapporten zijn in het kader van dit onderzoek de interne evaluaties van de veiligheidsregio's bekeken, die tussen maart 2020 en augustus 2021 zijn opgesteld (zie ook bijlage 1). De rode draden uit deze in totaal 94 evaluaties hebben samen met eerder verschenen onderzoek de basis gevormd voor een achttal thema-leertafels, te weten:

1. Leiding, coördinatie en improvisatie in veiligheidsregio's
2. Crisis- (en risico)communicatie in de coronacrisis
3. Informatiemanagement in de coronacrisis
4. Bestuurlijke samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten
5. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en het Rijk
6. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en de witte kolom
7. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en bevolkingszorg
8. Handhaving van de coronamaatregelen.

Functionarissen uit veiligheidsregio's en van relevante samenwerkingspartners (gemeente, GGD en het Rijk) werden uitgenodigd om zich via onze website in te schrijven voor één of meerdere leertafels en op bovenstaande thema's te reflecteren. De leertafel-sessies, die tussen medio september en begin november 2021 werden gehouden, duurden twee uur en vonden digitaal plaats via MS-Teams.

De opbrengsten van de leertafels werden in november en december 2021 verdiept met interviews met drie directeuren veiligheidsregio en een hoofd crisisbeheersing. Deze vier personen vormden tevens de begeleidingscommissie voor dit onderzoek. De begeleidingscommissie vergaderde in totaal drie keer tussen juli 2021 en maart 2022.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Opbouw van deze publicatie

De inzichten uit de leertafels en interviews, evaluaties van de veiligheidsregio's en eerder verschenen onderzoek hebben wij weergegeven in onderstaande negen thema's:

1. Kenmerken van de coronacrisis
2. Veiligheidsregio's in een witte crisis
3. Communicatie, naleving en handhaving
4. (Door)ontwikkeling van de (crisis)organisatie
5. De spin in het web
6. De nieuwe rol van de directeur veiligheidsregio
7. Evalueren tijdens een langdurige crisis
8. De afschaling
9. Lessen voor toekomstige crises

We beginnen hieronder met een korte terugblik op eerder verschenen onderzoeken over het optreden van veiligheidsregio's en partners in de coronacrisis. Vervolgens worden per bovengenoemd thema een aantal belangrijke ontwikkelingen beschreven die zich tussen februari 2020 en januari 2022 hebben voorgedaan, aangevuld met een beschouwing van de belangrijkste uitdagingen en succesfactoren. Tussen de thema's in worden op een tijdlijn relevante besluiten, maatregelen en gebeurtenissen weergegeven, die direct of indirect invloed hebben gehad op het optreden van de veiligheidsregio's in de verschillende fasen. De publicatie eindigt met een korte slotbeschouwing over de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Eerder verschenen onderzoek

Samengenomen heeft de NACB tussen april 2020 en juli 2021 twaalf onderzoeken gepubliceerd over het optreden en de ervaringen van veiligheidsregio's en partners tijdens de coronacrisis. Omdat deze onderzoeken mede de basis vormen voor een terugblik op de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis, zijn hieronder per publicatie enkele, voor de veiligheidsregio's relevante, conclusies samengevat.

1. [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak \(april 2020\)](#): Nederland bevindt zich één maand in de coronacrisis. Burgemeesters zijn tevreden over de structuren die zijn opgericht voor de afstemming tussen gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk. De koppeling van lokaal naar nationaal heeft vorm gekregen.
2. [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak \(mei 2020\)](#): In gemeenten is er meer en meer aandacht voor de langetermijnevolgen van de coronacrisis en de nafase en voor de terugkeer naar reguliere gemeentelijke processen. Er wordt gewerkt aan een (nood)wet om de afstemming tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten op een andere juridische grondslag te kunnen baseren.
3. [De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis \(mei 2020\)](#): Veiligheidsregio's zijn op verschillende momenten met de crisis geconfronteerd en hebben hun opschaling daarop aangepast. Ze nemen een centrale, coördinerende rol in bij het samenbrengen van partners en de regionale implementatie van landelijke maatregelen.
4. [COVID-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit \(juni 2020\)](#): Samenwerken in goede en flexibele netwerkstructuren wordt als essentieel gezien om de uitbraak te bestrijden en maatschappelijke effecten te beperken. Taakspecificatie, -toedeling en -motivering en informatievoorziening zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.
5. [Experts aan het woord: effecten van de coronacrisis \(juni 2020\)](#): Experts uit verschillende domeinen constateren dat de coronacrisis verweven is met allerlei thema's op verschillende terreinen: sociaal, institutioneel, informatie & communicatie, economisch, infrastructureel en ecologisch. Dit maakt dat effecten (en neveneffecten) van maatregelen moeilijk in te schatten zijn voor beleidsmakers.
6. [De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis \(juli 2020\)](#): Gedurende de eerste maanden van de coronacrisis heeft bevolkingszorg in veel regio's een steeds belangrijker schakelfunctie ingenomen tussen de veiligheidsregio en gemeenten. Keuzes met betrekking tot taakverdeling hangen veelal samen met de reguliere organisatie van bevolkingszorg binnen de regio.
7. [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak \(oktober 2020\)](#): In gemeenten speelt de vraag of de COVID-wet door de Tweede en Eerste Kamer komt en wat deze betekent voor de rol van veiligheidsregio's en gemeenteraden. Een goede afstemming tussen het kabinet en de gemeenten wordt belangrijk geacht, mocht de rol van de veiligheidsregio door de komst van de wet kleiner worden.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



8. [Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde ervaringen en inzichten \(januari 2021\)](#): Samenwerken, verbindend vermogen, investeren in de sfeer, over en weer verwachtingen expliciteren, kennen en gekend worden, vertrouwen, je gewaardeerd voelen en kennismaken van de wijze van werken van andere ketens blijken volgens betrokkenen essentiële aspecten te zijn bij de aanpak van de coronacrisis door veiligheidsregio's en partners.
9. [Ervaringen van burgemeesters in het eerste jaar van de coronacrisis \(februari 2021\)](#): Burgemeesters waarderen de regionale samenwerking in de coronacrisis. Driekwart van hen geeft tevens aan zich te kunnen vinden in de corona-aanpak van het Rijk, ook al wordt het als uitdaging ervaren om maatregelen uit te leggen aan burgers.
10. [Bestuurlijke handelingsperspectieven voor voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters \(maart 2021\)](#): De bestuurlijke handelingsperspectieven wijzen op het belang om het regionaal overleg tussen burgemeesters ook na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) in stand te houden, waarbij veiligheidsregio's vooral een faciliterende rol vervullen. Tegelijkertijd kunnen gremia als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) juist een grote rol vervullen in de ondersteuning van gemeenten.
11. [De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021 \(juni 2021\)](#): Operationeel leiders (OL) constateren dat de rol van de veiligheidsregio's na de inwerkingtreding van de Twm minder afnam dan verwacht. Het Veiligheidsberaad en de regionale beleidsteams (RBT) vergaderen nog zeer frequent en burgemeesters leunen bij de besluitvorming nog sterk op hun veiligheidsregio.
12. [De coronacrisis: voorbereiding én improvisatie \(juli 2021\)](#): Scenario's die vóór corona voor infectieziekten zijn opgesteld, schetsen vrij reële beelden ten aanzien van sterftcijfers, druk op de IC, schaarste en uitdagingen rondom vaccines. De lange duur en alomvattendheid van de crisis en de ingrijpende overheidsmaatregelen vergen daarentegen improvisatievermogen van alle samenwerkingspartners.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

1. Kenmerken van de coronacrisis



1.1 Ontwikkelingen

- › Om de kenmerken van de coronacrisis in perspectief te kunnen plaatsen, is het goed om in te zoomen op een aantal ontwikkelingen binnen de crisisbeheersing van de afgelopen jaren:
 - › Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) lag het zwaartepunt voor de veiligheidsregio's bij de rampenbestrijding. De wet was vooral een reactie op de vuurwerkramp in Enschede en de brand in café 't Hemeltje in Volendam en moest een aanzet geven meer bovenlokaal of regionaal te organiseren. Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw kwamen ook andere soorten bedreigingen (terrorisme en vormen van maatschappelijke onrust) in beeld. Daarom werd naast rampenbestrijding ook de term crisisbeheersing in de wet opgenomen.
 - › In 2020 vond een evaluatie plaats van de Wvr. Hierin werd geconstateerd dat de Wvr niet of nauwelijks de samenwerking tussen de 25 afzonderlijke regio's stimuleert (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020).
 - › Sinds de inwerkingtreding van de Wvr is iedere veiligheidsregio verplicht een regionaal risicoprofiel op te stellen. Een dreigende pandemie staat in alle regionale (en het nationale!) risicoprofielen genoemd als één van de meest bedreigende, maar tegelijkertijd ook één van de meest waarschijnlijke soorten crises.
 - › In het eerste decennium na de inwerkingtreding van de Wvr 2010 kende Nederland slechts enkele situaties waarin in één van de regio's werd opgeschaald naar GRIP-4 en een RBT bijeenkwam. Wanneer er gedacht werd aan rampen en crises dacht men 'vóór corona' daarom vooral aan een relatief kortstondige gebeurtenis die een beperkt deel van ons land (een stad, regio of soms zelfs enkele regio's) zou treffen.

1.2 Observaties

- › Het hoeft geen betoog dat deze coronacrisis om heel veel redenen bijzonder is te noemen:
 - › Sinds de Tweede Wereldoorlog is er geen crisis geweest die zo lang duurde ('eindeloos').
 - › De coronacrisis is een crisis met een ongekeerde schaal (wereld!).
 - › Het is letterlijk een crisis met pieken en dalen (inmiddels zijn er al vijf golven van grootschalige besmettingen geweest).
 - › De crisis heeft geleid tot vele duizenden doden, wat eufemistisch wel werd uitgedrukt in 'oversterfte'.
 - › Nog nooit hebben we in Nederland een situatie gehad met opschaling in alle regio's en van vele maanden naar GRIP-4.
 - › Ook hebben we nog nooit zo intensief gebruikgemaakt van het instrument 'noodverordening'.
 - › De hele aansturing van de crisis geschiedt vanaf het begin top-down, terwijl de sector vooral gewend was met bottom-up informatielijnen: van het Commando Plaats Incident (CoPI) naar het regionaal operationeel team (ROT) en dan naar het gemeentelijk of bestuurlijk beleids-team (GBT/RBT).
- › De coronacrisis startte als een gezondheidscrisis, maar ontwikkelde zich gaandeweg tot een veel bredere maatschappelijke en financieel-economische crisis.
- › Het eerste half jaar was er veel solidariteit in de samenleving en stonden vrijwel alle neuzen dezelfde kant op. Gaandeweg nam deze solidariteit af, ontstonden er divergerende standpunten en nam de polarisatie toe. Vooral in grote gemeenten nam het aantal demonstraties fors toe. Maatschappelijke onrust werd een thema.
- › Vanwege de extreme lengte van de crisis zijn vrijwel alle cijfers en getallen bijzonder: 25 veiligheidsregio's in de crisisstructuur en inmiddels hebben er per regio vaak al meer dan 100 vergaderingen (ROT, RBT, VB) plaatsgevonden; tussen maart 2020 en januari 2022 heeft premier Rutte vele tientallen persconferenties gehouden.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › Zelfs twee jaar na het begin van de crisis (met 50% kennis 100% beslissingen nemen) worden wij iedere keer weer door de ontwikkelingen verrast. Na de eerste golf kwam een tweede, een derde, enzovoort. Zelfs na massale vaccinaties waren we niet van het virus verlost; ook een booster was nodig.
- › Vanwege al deze bijzondere eigenschappen is het lastig deze crisis goed te typeren. De crisis heeft nogal kameleontische eigenschappen (chronisch, soms opeens kortstondig hevig, onvoorspelbaar, eindeloos, grenzeloos et cetera) en vertoont daarmee overeenkomsten met de grilligheid van het virus zelf.
- › De crisis heeft inmiddels veel van velen gevraagd. Niet alleen staat al vele maanden de zorg onder druk; ook in diverse andere sectoren wordt al bijna twee jaar extreem veel van organisaties en hun medewerkers verwacht.
- › Het bijzondere van deze crisis is vooral ook dat ze echt iedereen raakte. Bij andere crises raakten bepaalde groepen of mensen in een bepaald gebied betrokken, maar dit keer werd iedereen persoonlijk geraakt. Miljoenen Nederlanders werden zelf in meer of mindere mate ziek; zeer vele verloren wel iemand in hun directe omgeving (familielid, vriend, collega). Miljoenen ouders werden in meer of mindere mate docent en iedereen had wekenlang te maken met allerlei forse beperkingen (scholen dicht, thuis werken, avondklok, mondkapje, beperkingen van sociale contacten). Ondernemers – met name in de horeca, evenementenbranche en de recreatiebranche – kampen door de coronamaatregelen tot op heden met hoge schulden en andere structurele problemen.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Tijdslijn COVID-19 – deel 1

December 2019 t/m 1 september 2020²



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

² Deze en de volgende tijdslijnen (deel 2 en 3) zijn onder andere gebaseerd op gegevens uit Boin et al. (2020), RIVM (2021a en b), Veiligheidsberaad (2020) en Rijksoverheid (2021).



- 10 maart 2020**
Oproep: inwoners van Brabant dienen zoveel mogelijk thuis te blijven.
- 12 maart 2020**
Persconferentie: oproep aan iedereen om zoveel mogelijk thuis te werken. Bijeenkomsten met > 100 personen worden afgelast.
- 16 maart 2020**
Rutte licht in een toespraak 'tot de natie' de strategie toe voor het mitigeren van COVID-19. Eerste model-noodverordening wordt verzonden naar de veiligheidsregio's.
- 20 maart 2020**
Persconferentie: nieuwe coronamaatregelen; minister Bruins treedt af.
- 25 maart 2020**
2e model-noodverordening vastgesteld.

9 maart 2020
Persconferentie: oproep om geen handen meer te schudden.

11 maart 2020
De WHO classificeert COVID-19 als een pandemie.

15 maart 2020
Persconferentie: scholen, horeca en sportclubs moeten sluiten. Oproep om 1,5 meter afstand te houden.

17 maart 2020
Persconferentie: afkondiging van een eerste economisch noodpakket voor bedrijven en zzp'ers.

23 maart 2020
Persconferentie: Nederland bevindt zich in een 'intelligente lockdown'.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

³ De publicatiedata van de eerste vijf model-noodverordeningen zijn gebaseerd op het 'Overzicht publicatiedata noodverordeningen' van het Veiligheidsberaad van 4 juni 2020. De publicatiedata van de overige model-noodverordeningen komen voort uit het onderzoek van Becker, Honée, Boogaard en Geertjes (2020).



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



6 augustus 2020
Persconferentie: afkondiging van lokaal en regionaal geldende maatregelen.

12 augustus 2020
Tweede Kamer is terug van reces voor een ingelast coronadebat.

20 augustus 2020
Demonstraties en rellen in Den Haag tegen de coronamaatregelen.
10e model-noodverordening vastgesteld.

14 september 2020
11e model-noodverordening vastgesteld.

29 september 2020
13e model-noodverordening vastgesteld.

September

10 augustus 2020
9e model-noodverordening vastgesteld.

18 augustus 2020
Kabinet adviseert om thuis max. 6 personen te ontvangen en thuis te werken.

1 september 2020
In de veiligheidsregio's worden drie risiconiveaus geïntroduceerd (waakzaam, zorgelijk en ernstig) met bijbehorende maatregelen.

20 september 2020
12e model-noodverordening vastgesteld.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

2. Veiligheidsregio's in een witte crisis



2.1 Ontwikkelingen

- > Omdat COVID-19 als A-ziekte werd geclassificeerd, werden de voorzitters van de veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de bestrijding van de uitbraak in hun regio en kregen alle veiligheidsregio's (onder andere) de taak om de partijen in de zorg te ondersteunen van (Van Duin et al., 2020).
- > De GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) vormt een onderdeel van de veiligheidsregio en wordt aangestuurd door de directeur Publieke Gezondheid (DPG). Tijdens de coronacrisis vervulde de GHOR een coördinerende functie voor de geneeskundige hulpverlening. Zo bracht de GHOR onder andere zorgcapaciteit in beeld en breidde deze uit waar nodig (bijvoorbeeld door de inrichting van zorg-hotels). Ook werden plannen en protocollen opgesteld voor de ondersteuning van de infectiepreventie, uitbraakbestrijding en zorgverlening (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).
- > De GGD'en zijn veelal⁴ congruent ingericht aan de veiligheidsregio's en worden eveneens aangestuurd door de DPG. In een aantal regio's zijn de GGD en de veiligheidsregio in één organisatie ondergebracht. In deze crisis lag de focus van de GGD-en op het indammen van het coronavirus via onder andere testen, bron- en contactonderzoek en door te vaccineren.
- > De veiligheidsregio's werkten in deze crisis tevens samen met de elf regionale overleggen acute zorg (ROAZ), die verantwoordelijk waren voor de continuïteit van zorg (zie ook Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).
- > Ter ondersteuning van de verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorginstellingen (VVT-instellingen) en van de geestelijke gezondheidszorginstellingen (GGZ-instellingen) is in deze crisis op verzoek van de minister van VWS voor het eerst een Regionaal Overleg Niet Acute Zorg (RONAZ) in het leven geroepen (Van Duin et al., 2020). Hiermee ontstond een samenwerkingsstructuur met zorginhoudelijke verantwoordelijkheid, die aanspreekbaar was voor zowel de DPG, het zorgkantoor, de zorgverzekeraar, het ROAZ, zorgaanbieders en andere partijen in de regio's.
- > Gaandeweg de coronacrisis was er steeds meer samenwerking en afstemming nodig tussen de 'witte kolom' (de zorgketen) en de veiligheidsregio's. De wijze waarop in de regio's invulling werd gegeven aan de aanpak van en de structuur voor samenwerking verschilde, met verschillende ervaringen – positief en negatief – tot gevolg (Domrose et al., 2021a). Verschillen zijn onder andere:
 - > De inbedding van de GHOR (bij GGD of veiligheidsregio) en de wijze van koppeling tussen de GGD en de veiligheidsregio (één organisatie of juist niet).
 - > De afwijkingen in de schaal van de ROAZ-regio's en de veiligheidsregio's.
 - > Samenwerkingsafspraken tussen DPG's, de GHOR-organisaties en de ROAZ-structuren.
 - > De reeds bestaande werkwijzen en wijze van organiseren van de acute zorg.
 - > De reeds bestaande relaties met de niet-acute zorg (of het ontbreken daarvan).
 - > Recente (pandemie)oefeningen (in een flink aantal regio's!) waardoor betrokkenen elkaar kenden en men regionaal op sommige knelpunten was voorbereid (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).
- > In reactie op deze crisis hebben regelmatig aanpassingen plaatsgevonden van de regionale samenwerkingsstructuur (bijvoorbeeld door de oprichting van ROAZ en RONAZ). Daarnaast is er juist een expliciet(er) onderscheid gemaakt tussen een strategisch, tactisch en operationeel ROAZ, en zijn onder andere een regionaal crisisteam zorg en een bestuurlijk overleg Care opgericht (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).

⁴ M.u.v. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die haar verzorgingsgebied deelt met de GGD'en Hart voor Brabant en West-Brabant.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



2.2 Observaties

- › In deze crisis was het soms zoeken naar de koppelingen tussen de witte kolom en de crisisstructuur van de veiligheidsregio's. De opschaaling in de veiligheidsregio wijkt af van de wijze waarop de witte kolom is opgeschaald en ingericht. Ook was de bestuurlijke rolverdeling op het grensvlak van de infectieziektebestrijding, de zorg en de algemene kolom aanvankelijk onduidelijk. De samenwerking tussen de GGD en de multidisciplinaire crisisorganisatie verliep hier op momenten stroef, wat vooral te maken had met verschillende rolopvattingen en onderlinge verwachtingen (Domrose et al., 2021a).
- › Daarnaast bestaan er cultuurverschillen tussen de veiligheidsregio en de 'witte sector'. De behoefte om rechtstreeks 'te sturen' bij de veiligheidsregio kon botsen met de eigen verantwoordelijkheid van instellingen binnen de zorgsector. Ziekenhuizen waren niet gewend om in een crisisorganisatie te opereren en in hiërarchieën te werken; daarnaast speelden de financiële en andere belangen in relatie tot ziekenhuizen mee (Domrose et al., 2021a).
- › Aan de andere kant leek er binnen de veiligheidsregio's soms weinig zicht op, en begrip voor, de complexe en gedifferentieerde wereld te zijn van de zorgverlening (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020). De mate van centrale (aan)sturing in de zorg is gering (Van Duin et al., 2020).
- › Complicerende factor voor de samenwerking was het feit dat grenzen niet overlappen: er zijn elf ROAZ-gebieden en 25 veiligheids- en GGD-regio's, terwijl er zorginstellingen zijn die verzorgingsgebieden hebben die zich uitspreiden over deze grenzen (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020). Het speelveld met de verschillende actoren werd zo groot, dat het lastig werd om het overzicht te bewaren (Domrose et al., 2021a).
- › De informatie-uitwisseling tussen de GGD en veiligheidsregio kwam in sommige regio's moeilijk op gang. In de ROT's was er in de eerste maanden van de crisis vaak frustratie over het feit dat er geen 'witte' informatie doorkwam. Voor de GGD was het echter soms lastig om in de informatiebehoefte te voorzien, omdat er vanuit allerlei partijen veel van de organisatie werd gevraagd en er gebrek was aan menskracht (Domrose et al., 2021a). In de regio's waar de GGD onderdeel uitmaakt van de veiligheidsregio of op dezelfde locatie zit, ervoeren veiligheidsregio's echter vaak juist korte lijnen met de witte kolom en was er sprake van een efficiënte samenwerking en informatiedeling (Domrose et al., 2021a). Ook blijkt dat de formatie van 'dedicated ROT's' met een vaste AC-GZ (zie ook hoofdstuk 3) bijdroeg aan een efficiënte informatie-uitwisseling tussen de witte kolom en veiligheidsregio's.
- › Alhoewel de meeste regio's het erover eens zijn dat de samenwerking tussen veiligheidsregio's en GGD'en na verloop van tijd duidelijk verbeterde in deze crisis, bleef het versterken van het netwerk tussen 'wit' en 'multi' een overkoepelend aandachtspunt voor de toekomst (Domrose et al., 2021a).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

3. Communicatie, naleving en handhaving



3.1 Ontwikkelingen

- > Vanaf de eerste gemelde besmettingen eind februari 2020 was het noodzakelijk richting de bevolking te communiceren over actuele ontwikkelingen en maatregelen. Aanvankelijk stelden veiligheidsregio's (grotendeels in samenwerking met gemeenten) een eigen communicatiestrategie op die aansloot bij de regionale ontwikkelingen van de crisis. De Brabantse en Limburgse regio's waren hierbij eerder aan zet dan de rest van het land (Van Duin et al., 2020).
- > Ook organisaties zoals de GGD'en, zorginstellingen, politie en natuurlijk het Rijk communiceerden in de eerste maanden – voornamelijk ieder voor zich – over het groeiende aantal bestemmingen en ziekenhuisopnames. Gedurende de crisis nam de veiligheidsregio veelal een leidende rol in de coördinatie van de communicatie.
- > In april 2020 publiceerde het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) een 'Handreiking communicatieaanpak coronavirus' (NKC, 2020) en praktisch communicatiemateriaal voor communicatieprofessionals in het land. Veiligheidsregio's maakten doorgaans dankbaar gebruik van de landelijke lijn; enkele regio's (of inliggende grote gemeenten) bleven daarnaast eigen campagnes ontwikkelen om beter aan te sluiten bij de regionale behoeften (Van Duin et al., 2020).
- > Gedurende de crisis is door veiligheidsregio's een breed scala aan communicatiemiddelen ingezet om de gehele bevolking te bereiken, maar ook om onder andere gemeenten en de pers te informeren. Zo hebben de meeste veiligheidsregio's een aparte corona-site ingericht op hun website, zijn er Q&A's opgesteld, infographics en campagnes ontwikkeld, ervaringsverhalen en filmpjes van bekende personen uit de regio verspreid en persmomenten georganiseerd.
- > In veel regio's ondersteunden communicatieadviseurs van de gemeenten de functionarissen van de veiligheidsregio's bij onder andere het opstellen van Q&A's en uitwerken van campagnes. Tegelijkertijd boden veiligheidsregio's juridische ondersteuning aan gemeenten bij het vertalen van de nationale regelgeving naar lokaal beleid.
- > In verschillende grensregio's was er aandacht voor communicatie met de buurlanden over het verminderen van het grensverkeer ('kom niet naar Nederland').
- > Met de komst van coronamaatregelen nam ook de noodzaak toe voor handhaving. Hierbij werd er primair een beroep gedaan op de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van de gemeenten, die waar nodig (en vooral indien de situatie uit de hand liep) ondersteund werden door de politie.
- > In de zomer van 2020 verschoof het zwaartepunt van het coronabeleid van landelijk naar regionaal. Veiligheidsregio's kregen meer vrijheden bij het opstellen van regels rondom onder andere evenementen en handhaving (Van Duin & Wijkhuis, 2020). Tegelijkertijd groeide vanaf deze periode de weerstand bij de bevolking tegen coronamaatregelen en de bijhorende overheidscampagnes. Door het veranderende sentiment in de samenleving nam binnen veiligheidsregio's en gemeenten de behoefte toe aan een communicatiestrategie die afgestemd was op regionale problematieken.
- > Vanaf de inwerkingtreding van de Twm kwam de verantwoordelijkheid voor de regionale en lokale communicatie hoofdzakelijk bij gemeenten te liggen. Bij de regionale afstemming van strategieën werden ze in veel regio's nog ondersteund door de veiligheidsregio.

3.2 Observaties

- > Door het grote aantal betrokken partijen was het in het begin van de coronacrisis zoeken welke instantie de leiding zou moeten hebben in de communicatie richting de bevolking. De GGD'en beschikten over de inhoudelijke kennis en relevante cijfers, maar hadden in veel gevallen niet de capaciteiten en competenties om spontaan in te spelen op de

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



actuele informatiebehoefte van de bevolking. Ook heerste er in sommige regio's in de eerste weken onduidelijkheid over de taakverdeling tussen veiligheidsregio en gemeenten, bijvoorbeeld toen er in het voorjaar van 2020 sprake was van enorme drukte in natuurgebieden (Van Duin et al., 2020).

- › Uiteindelijk zien wij dat er gedurende de crisis op verschillende manieren invulling is gegeven aan de samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van communicatie, deels ook ingegeven door de verschillende fasen van de crisis en de rol van het Rijk hierin: op het ene moment nam de veiligheidsregio het voortouw, en op een later moment was er behoefte aan lokaal maatwerk. In de Randstad-regio's werd de communicatie voornamelijk ingekleurd door de grootste inliggende gemeente.
- › De samenwerking tussen regio's onderling en met het NKC werd in deze crisis, mede door de oprichting van appgroepen, wederzijds als positief en effectief ervaren. Dat laat onverlet dat er volgens de grensregio's bij het Rijk en in de Randstad-regio's te weinig begrip was voor communicatie-uitdagingen rondom het grensverkeer en het groot aantal dagjesmensen tijdens Duitse feestdagen (zie ook hoofdstuk 4).
- › De coronacrisis raakte het vakgebied van crisiscommunicatie aan allerlei kanten en vroeg om vindingrijkheid en flexibiliteit. De communicatiestrategie moest voortdurend aangepast worden aan actuele ontwikkelingen. Waar er op het ene moment een beroep werd gedaan op de gehele bevolking ("Alleen samen krijgen we corona onder controle"), koos men op een ander moment voor de benadering van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld: "Slimmer chillen = corona killen."). Ook verschoof de focus van de communicatie naarmate de crisis vorderde steeds meer naar risicocommunicatie. Tijdens de (recent gehouden) leertafels ontstond de indruk dat niet alle communicatieadviseurs de nodige competenties hadden om flexibel in te spelen op de veranderende crisis. Volgens meerdere gesprekspartners is de

doorontwikkeling van de communicatiekolom op dit vlak een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

- › Het meten van het effect van communicatiecampagnes op de naleving van de maatregelen was een uitdaging in deze crisis. Toch deden enkele veiligheidsregio's een poging om via enquêtes zicht te krijgen op het gedrag en de motivatie van inwoners.
- › In deze crisis vervulden veiligheidsregio's voor het eerst ook een rol op het gebied van handhaving van maatregelen. Weliswaar lag de verantwoordelijkheid voor de praktische uitvoering bij politie en gemeenten, maar door een platform te bieden ondersteunden veiligheidsregio's gemeenten om tot een gezamenlijke lijn te komen. Daarnaast werden veiligheidsregio's door het Rijk benaderd om een regionaal beeld van de handavingsactiviteiten (c.q. geregistreerde waarschuwingen en bekeuringen) te schetsen. Het is immers efficiënter om 25 veiligheidsregio's te benaderen dan 355 gemeenten.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

4. (Door)ontwikkeling van de (crisis)organisatie



4.1 Ontwikkelingen

- > Na de vaststelling van eerste coronagevallen eind februari 2020 schaalden de getroffen veiligheidsregio's (al dan niet formeel) op naar GRIP-4. (Vorbereidende) ROT's en RBT's werden in stelling gebracht.
- > Naar aanleiding van de afkondiging van eerste landelijke coronamaatregelen door premier Rutte op 12 maart, schaalden ook de overige veiligheidsregio's op naar GRIP-4. Hiermee werd de bevoegdheid tot het uitvaardigen van noodverordeningen (ter implementatie van de maatregelen) bij de voorzitters veiligheidsregio gelegd.
- > Per 1 december 2020 trad de Twm in werking, waarmee de structuur van aanwijzingen en noodverordeningen werd verlaten en de bevoegdheden op decentraal niveau bij de burgemeesters kwamen te liggen. Praktisch de helft van de veiligheidsregio's ging daarna over op een projectorganisatie (enkele deden dit al in het najaar), met als doel om de afstemming tussen gemeenten te faciliteren. In de projectteams waren veelal dezelfde kolommen vertegenwoordigd als in de ROT's (Domrose et al., 2021b).
- > De vergadercyclus binnen de crisisorganisaties en projectteams werd gedurende 2020 en 2021 aangepast aan de actuele ontwikkelingen: waar er rond de 'besmettings-pieken' behoefte was aan minimaal wekelijkse afstemming (in de eerste weken van de coronacrisis vergaderden ROT's en RBT's zelfs gemiddeld twee tot vijf keer per week), nam de overlegfrequentie in de zomerperiodes veelal af.

4.2 Observaties

- > Voor vrijwel alle veiligheidsregio's was het vinden van de juiste organisatievorm in de coronacrisis een uitdaging. De lange duur van de crisis en de aanhoudende dynamiek speelden hier evident een rol. Over de gehele linie kozen veiligheidsregio's voor een flexibele organisatiestructuur met uiteenlopende samenstellingen van crisisteams en met diverse aanvullende teams en werkgroepen, die de crisisorganisatie dienden te ondersteunen. Enkele nieuwe organisatievormen in deze crisis zijn:
 - > **Diverse bestuurlijke gremia:** In meerdere veiligheidsregio's is onderscheid gemaakt tussen een volledig RBT met alle burgemeesters (en veelal aangevuld met de DPG, officier van justitie en de korpschef van de politie) en een kern-RBT, bestaand uit de voorzitter veiligheidsregio en zijn of haar staf (plus eventueel enkele burgemeesters). In de drie Brabantse regio's is er in deze crisis voor het eerst voor gekozen om een Interregionaal Beleidsteam (IRBT) op te richten, waarin de drie voorzitters veiligheidsregio aansloten. Daarnaast leverde iedere regio enkele sleutelfunctionarissen (bijvoorbeeld de directeur, interregionaal operationeel leider, informatiemanager, strategisch adviseur en/of communicatieadviseur; zie ook Van Duin et al., 2020). Bij de overgang naar projectorganisaties werden RBT-overleggen veelal 'vervangen' door bestuurlijk afstemmingsoverleggen.
 - > **Dedicated teams:** In veel veiligheidsregio's is na de eerste weken of maanden gekozen om in plaats van steeds wisselende, gepiketteerde ROT's vaste 'dedicated' teams samen te stellen met één dedicated OL. In de meeste veiligheidsregio's was men positief te spreken over deze dedicated teams, die zich enkel met de coronacrisis bezighielden: doordat steeds dezelfde mensen met dezelfde deskundigheid en toenemende ervaring aan tafel zaten, ontstonden voorspelbaarheid en rust. Aan de andere kant is in enkele regio's gedurende de crisis juist besloten om de rol van de OL weer afwisselend door meerdere personen te laten vervullen, omdat de belasting voor één persoon

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

te groot werd. Ook wilde men in deze regio's de kans op tunnelvisie beperken (Domrose et al., 2021b).

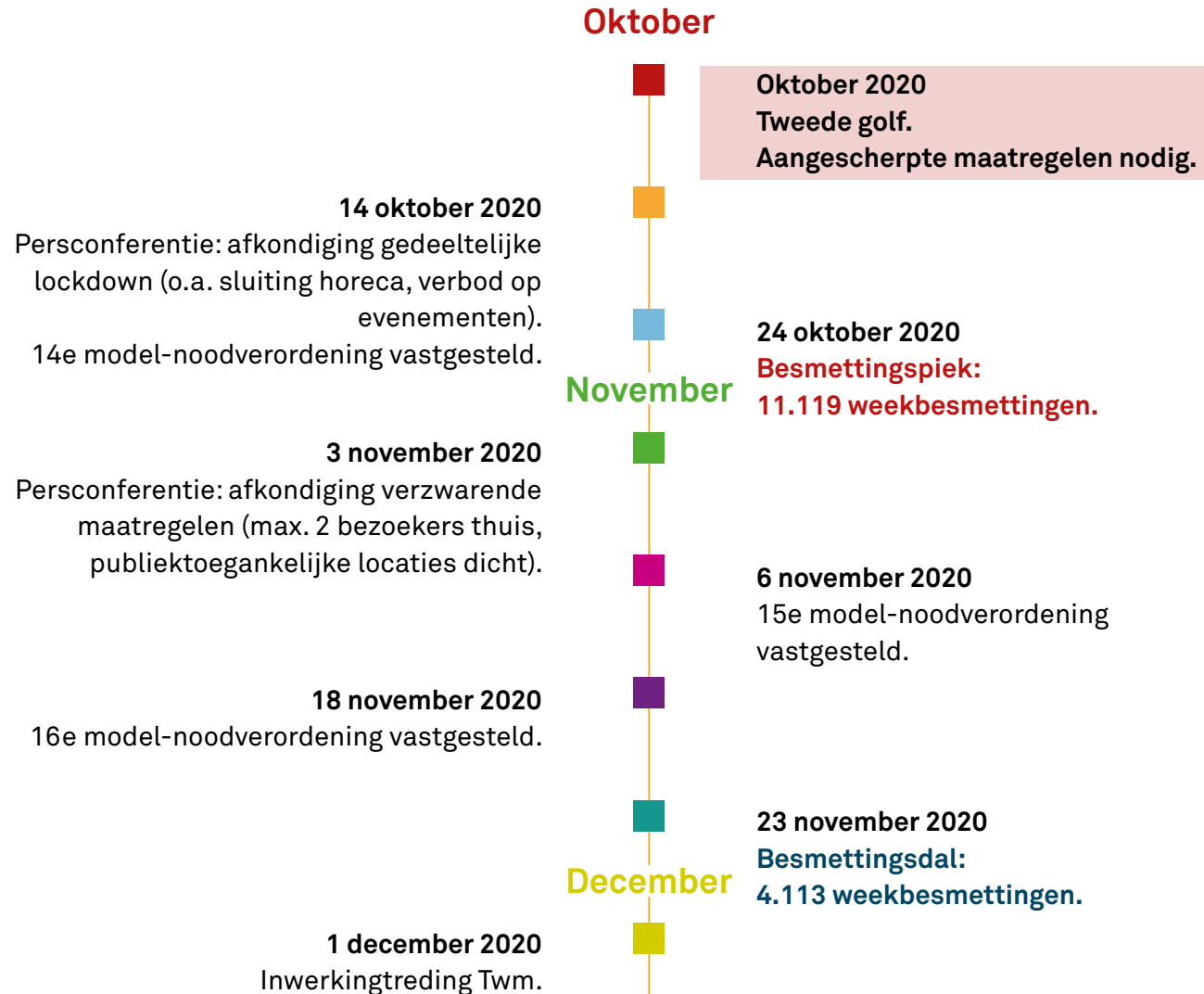
- > **Aanvullende teams:** In alle regio's zijn, naast de reguliere crisisstructuur, tijdelijke ondersteunende teams opgericht. Voorbeelden zijn: scenarioteams, ondersteuningsteams voor de operationeel leider, duidingstafels, juridisch loketten en regionale themawerkgroepen, denktanks en taskforces.
- > Opvallend in deze crisis was de lijn tussen het ROT en RBT. Door de doorlooptijd naar het RBT en de continue verandering van de wereld als gevolg van aanwijzingen vanuit Den Haag, bleek het haast onmogelijk om als ROT in een adviseringspositie te komen. In plaats daarvan nam het ROT een uitvoerende rol in, waarbij het in de praktijk her en der in het vaarwater terecht kwam van de GGD en/of de politie.
- > Door de centrale positie van het RBT was er tevens sprake van verschillende informatieposities bij sleutelfunctionarissen en waren besluitvormingsprocessen niet voor iedereen altijd even goed te volgen (zie ook Domrose et al., 2021a). Aan de andere kant zagen wij dat de samenwerking tussen OL en informatiemanager in deze crisis intensiverde; in veel regio's werden vaste duo's gevormd. In het begin was deze samenwerking (mede door het gebrek aan een duidelijke operatie) zoeken, maar "toen de structuur eenmaal stond, werd het een geoliede machine," aldus een gesproken informatiemanager".
- > De nieuwe invulling en rol van het ROT in de coronacrisis vroegen om andere competenties bij de OL's dan de klassieke flitsrampen (zie Domrose et al., 2021a; Domrose et al., 2021b). Waar bij kortdurende rampen en crisis behoefte is aan besluitvaardige leiders, werden in deze langdurige crisis juist leiders naar voren geschoven die verschillende partijen wisten te verbinden. Ook bestuurlijke sensitiviteit bleek van belang binnen het ROT, waardoor de rol van de (dedicated) OL in sommige regio's voor het eerst door een gemeentesecretaris werd ingevuld. Daarnaast veranderde in deze crisis ook de rol van de directeur veiligheidsregio (zie hoofdstuk 5).

- > Hoewel de rol en positie van de veiligheidsregio na 1 december 2020 (Twm) duidelijk een andere werd, gingen de meeste regio's vrijwel op de oude voet verder. De regio bleef eenzelfde rol spelen, en vaak werd nog gesproken over een RBT, terwijl de formele status was gewijzigd (zie ook Domrose et al., 2021b).
- > Terugblikkend bevestigt deze crisis het principe dat de structuur van de crisisorganisatie afgestemd dient te zijn op de actuele situatie en uitdagingen. Er is simpelweg geen 'one-size-fits-all' voor verschillende crises en ook niet voor verschillende veiligheidsregio's met uiteenlopende kenmerken en uitdagingen (denk aan grensproblematieken, rellen en verzet in de Randstadregio's, het grote aantal ouderen in landelijke regio's). Met het oog op toekomstige crises, die qua duur en complexiteit naar verwachting steeds meer zullen afwijken van de klassieke flitsrampen, zijn flexibiliteit en improvisatievermogen cruciaal voor een veerkrachtige crisisorganisatie.



Tijdslijn COVID-19 – deel 2

Oktober 2020 t/m 1 juli 2021



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

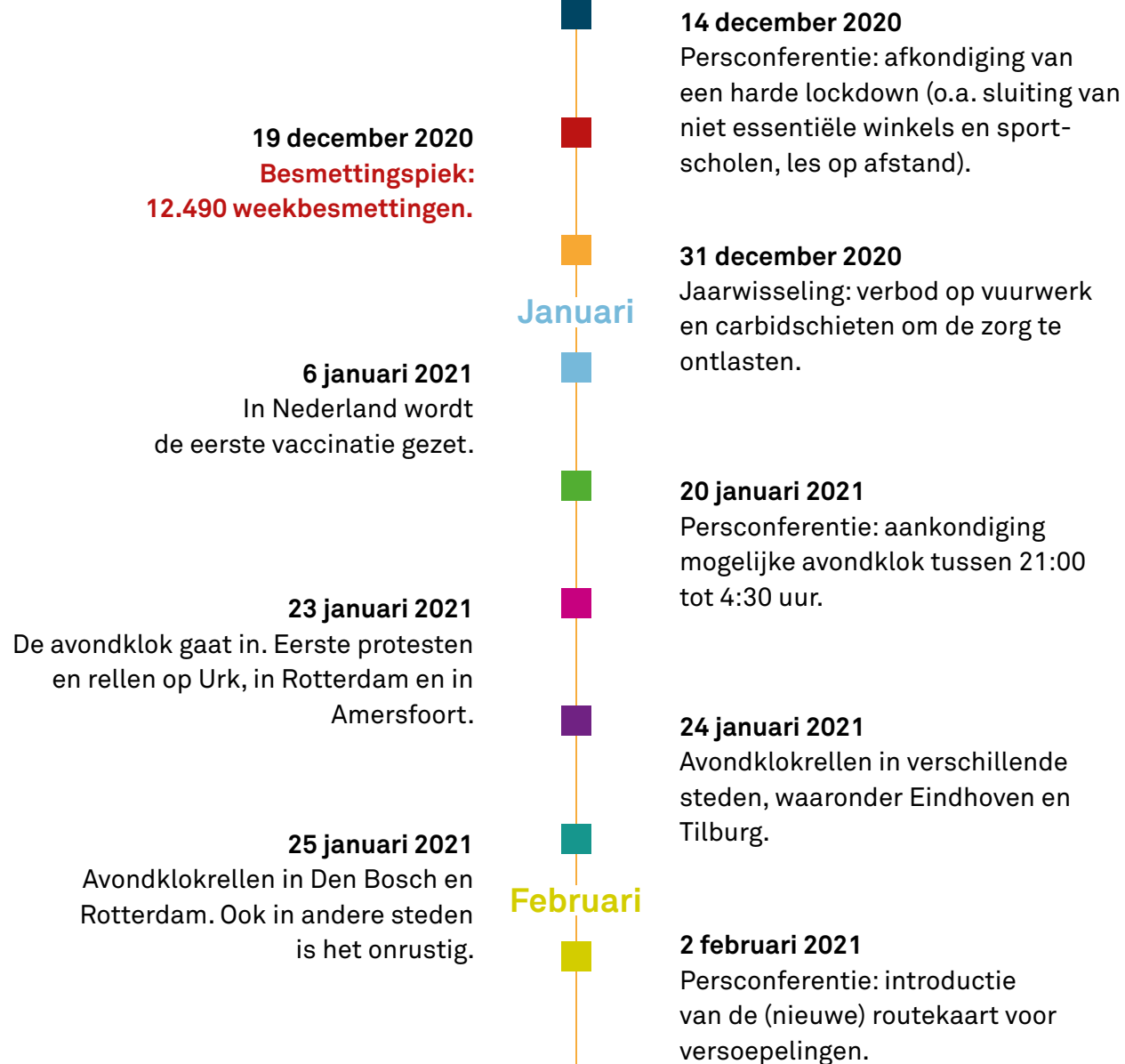
Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



8 februari 2021
Basisscholen en KDV mogen weer open.
Click en collect voor niet essentiële winkels.



8 februari 2021
Besmettingsdal:
1.491 weekbesmettingen.

Maart



Maart 2021
Derde golf. Opnieuw oplopende besmettingen.



1 maart 2021
Middelbare scholen en het MBO gaan weer gedeeltelijk open.



3 maart 2021
Contactberoepen mogen weer starten.
Winkels mogen op afspraak open.



16 maart 2021
Buitensporten mag met max. 4 personen bij sportverenigingen en op aangewezen plekken.

April



20 april 2021
Besmettingspiek:
9.274 weekbesmettingen



28 april 2021
Persconferentie: avondklok komt ter vervallen. Terrassen en niet-essentiële winkels mogen (beperkt) open.

Mei



19 mei 2021
Inwerkingtreding 2e stap openingsplan: o.a. sportscholen en bibliotheken mogen weer open.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Juni



1 juni 2021

Inwerkingtreding Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen.



5 juni 2021

Einde van de lockdown: horeca mag open van 6:00 tot 22:00 uur. Culturele sector gaat weer open.



26 juni 2021

De meeste regels komen te vervallen, 1,5 meter afstand-houden blijft gelden. Discotheken en clubs mogen weer open, met coronatoegangsbewijs.



27 juni 2021

Besmettingsdal:
483 weekbesmettingen

Juli



1 juli 2021

Er zijn internationale coronapaspoorten beschikbaar voor gevaccineerde Nederlanders.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

alleen samen
krijgen we
corona onder
controle

5. De spin in het web



5.1 Ontwikkelingen

- > De alomvattendheid van de coronacrisis vergde al in een vroeg stadium afstemming met de functionele keten. Met name in het begin van de crisis zochten veiligheidsregio's de samenwerking op met de zorg-sector, onder andere via de DPG in het RBT. Om de verbinding ook op operationeel-tactisch niveau te borgen (of waar nodig te versterken), sloten in meerdere regio's GGD'en aan bij het ROT, werden vaste aanspreekpunten aangewezen bij beide partijen en/of onderling professionals uitgewisseld (zo sloten informatiemanagers van veiligheidsregio's aan bij het Landelijk Netwerk Acute Zorg). Ook andere partners uit de functionele kolom, zoals private zorginstellingen, Defensie, waterschappen en het Rode Kruis, waren in meerdere veiligheidsregio's aangehaakt bij operationele overleggen.
- > Veel thema's en maatregelen in deze crisis raakten het gemeentelijke beleid, zoals onderwijs, welzijn, zorg en sport, maar tevens ook bijstand, de uitvoering van verschillende financiële regelingen en openbare orde en veiligheid (Van Duin & Wijkhuis, 2020a). Met name in de eerste maanden speelden veiligheidsregio's een belangrijke rol in de informatievoorziening richting de gemeenteraden. Zo maakten veiligheidsregio's gebruik van periodieke nieuwsbrieven, memo's, vragenlijsten, email- en Whatsappgroepen om burgemeesters en raadsleden te informeren over de landelijke besluitvorming. Tevens waren burgemeesters (of een regionale afvaardiging) sinds de opschaling na GRIP-4 in maart 2020 vertegenwoordigd in de RBT's. Daarnaast informeerden voorzitters veiligheidsregio ministers in het Veiligheidsberaad over regionale sentimenten en vond er hier afstemming plaats over bovenregionale maatregelen.
- > Met de toename van de landelijke coronamaatregelen nam tevens de noodzaak toe tot afstemming met het Rijk over dilemma's en vraagstukken op regionaal niveau. Zo adviseerden vertegenwoordigers van de RCDV de MCCb (Ministeriële Commissie Crisisbeheersing), ICCb (Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing) en het IAO (Interdepartementaal Afstemmingsoverleg) – en vanaf de zomer van 2020 de Ambtelijke Commissie COVID-19 (ACC-19) en het Directeuren Overleg COVID-19 (DOC-19) – over onder andere de uitvoerbaarheid van maatregelen. En in Whatsappgroepen met vertegenwoordigers van veiligheidsregio's en het NKC werden naast communicatiemateriaal ook lokale en regionale beelden van sentimenten binnen de bevolking en de naleving van maatregelen gedeeld.
- > In de eerste maanden van de coronacrisis was door vrijwel alle veiligheidsregio's een speciale corona-informatiewebsite ingericht voor de bevolking en verspreiden regio's (op regionale behoeften afgestemd) communicatiemateriaal via hun sociale mediakanalen. Ook is door enkele regio's een COVID-19 monitor opgezet om de ontwikkeling van sentimenten in de samenleving en de naleving van maatregelen te kunnen volgen (zie ook hoofdstuk 2 'Communicatie, naleving en handhaving').

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

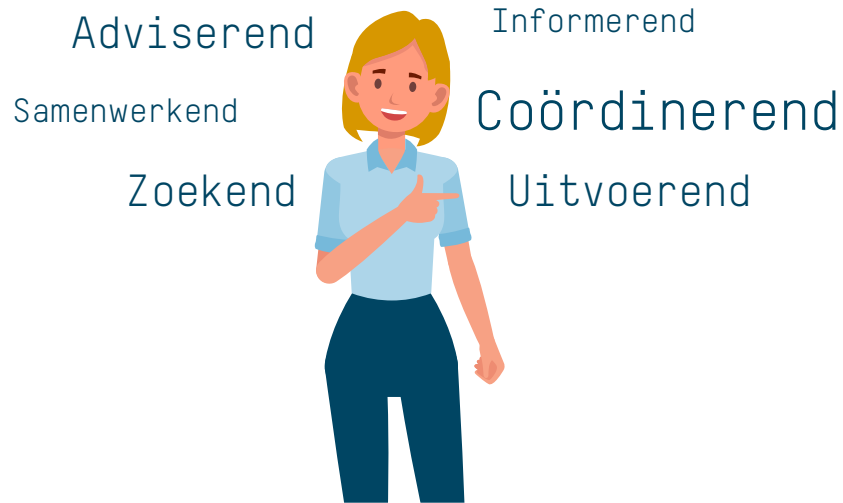
Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Verbindend



Figuur 1 Met welk woord zou je de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis typeren?

Toelichting op de figuren

Tijdens zeven van de acht leertafels die in het kader van het huidige onderzoek plaatsvonden (zie ook de inleiding), zijn deelnemers gevraagd om via Mentimeter anoniem een aantal vragen te beantwoorden over hun beleving van de rol van de veiligheidsregio's in de coronacrisis. Zo is deelnemers gevraagd met welk woord zij de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis zouden typeren (zie figuur 1). Ook konden zij op een schaal van 1 t/m 5 aangeven in hoeverre zij vonden dat veiligheidsregio's een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan onder andere de verbinding van meerdere samenwerkingspartners (zie figuur 2).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



5.2 Observaties

- › Waar in kortstondige crises doorpakken en besluitvaardigheid van belang zijn, was in de coronacrisis het leggen en onderhouden van de verbinding tussen verschillende partijen de belangrijkste kernwaarde. Figuur 1 laat zien dat de veiligheidsregio's zich in de coronacrisis als spin in het web profileerden en als schakel fungeerden tussen landelijke, regionale en lokale samenwerkingspartners (inclusief burgers). Het was dan ook om die reden dat aan verbindende leidinggevenden de rol van operationeel leider werd toebedeeld.
- › Tijdens de leertafels gaf meer dan driekwart (77%) van alle deelnemers aan dat de veiligheidsregio's een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de verbinding tussen gemeenten en het Rijk: veiligheidsregio's informeerden het Rijk over regionale en lokale uitdagingen en koppelden landelijke besluiten en communicatiestrategieën terug naar het regionale en lokale niveau.
- › Ook op de verbinding tussen gemeenten onderling oefenden veiligheidsregio's een positieve invloed uit: het RBT vormde een platform voor burgemeesters om lokale maatregelen op elkaar af te stemmen en zorgde voor meer inzicht in de specifieke problemen en zorgen binnen de buurgemeenten. "Gemeenten (en hun bestuurders) zijn in deze crisis naar elkaar toegesproten," aldus burgemeesters die deelnamen aan de bestuurlijke leertafel die in het kader van dit onderzoek plaatsvond.
- › Door de grote hoeveelheid informatie en nieuwe informatiestromen in deze crisis (denk aan het Veiligheidsberaad en (landelijke) bestuurlijke informatiedeling) moest de veiligheidsregio haar informatiepositie deels opnieuw uitvinden. De infrastructuur die nodig was om de informatie te managen, werd gaandeweg aangepast aan de nieuwe situatie. Dit resulteerde onder andere in de oprichting van informatieknooppunten en verschillende landelijke Whatsappgroepen. Men slaagde er naarmate de crisis vorderde steeds beter in om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten.
- › Toch was er niet op alle momenten in deze crisis sprake van een vlekkeloze verbinding tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en gemeenten. Zo bleek men in Den Haag slechts in beperkte mate zicht te hebben op de problematiek in de grensgebieden en moesten grensregio's met name in de eerste maanden van de crisis spontaan inspelen op de implicaties van nieuwe maatregelen voor het grensverkeer. Feitelijk gaf zelfs de laatste lockdown (december 2021) nog allerlei problemen: Duitsland en België werden verrast door de strenge maatregelen in Nederland en de grote hoeveelheid Nederlandse toeristen in onder andere de horeca en winkelcentra vlakbij de grens.
- › Daarnaast bleef de informatiepositie van veiligheidsregio's na de afschaling van de nationale crisisstructuur in de zomer van 2020 achter en werden ze niet meer geconsulteerd over de uitvoerbaarheid van de noodverordeningen. Besluitvorming over maatregelen vond in toenemende mate (en in het bijzonder na de invoering van de Twm) via politieke lijnen plaats (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).
- › Ook waren veiligheidsregio's in deze crisis zoekend naar de koppelingen met de diverse spelers binnen de witte kolom, die voornamelijk direct door VWS werden aangestuurd. Zo probeerden veiligheidsregio's via de DPG's aangehaakt te blijven bij landelijke besluitvorming van VWS en op regionaal niveau ondersteuning te bieden aan de GGD'en, maar initiatieven werden niet altijd positief ontvangen. Dat de veiligheidsregio's niet direct een schakelfunctie vervulden tussen witte kolom en Rijk blijkt ook uit de uitvraag tijdens de leertafels (zie figuur 2). Desondanks werd binnen veiligheidsregio's ook nog tijdens de vijfde golf nagedacht over mogelijkheden om de witte kolom te ondersteunen, met name in de overgang van de coronacrisis naar een endemische infectieziekte.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

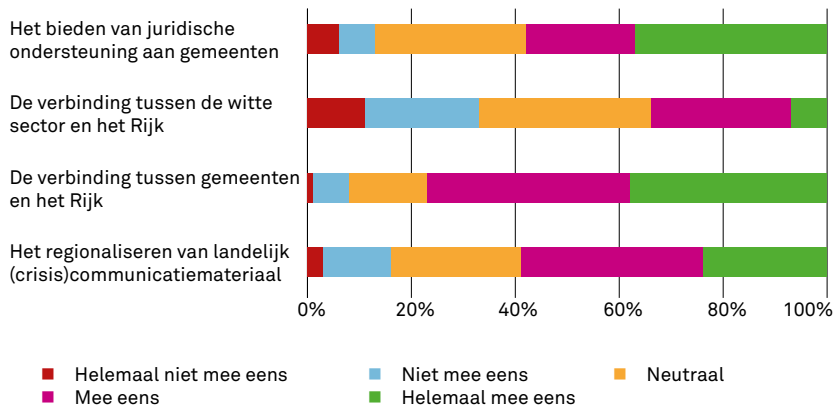
Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



› Tot slot zien wij in deze crisis een geëvolueerde rol van de veiligheidsregio's op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Door enerzijds de doorvertaling van landelijke maatregelen naar regionaal communicatie- en campagnemateriaal en anderzijds de terugkoppeling van regionale sentimenten aan samenwerkingspartners, versterkten de veiligheidsregio's (in ieder geval in het begin van de crisis) de verbinding tussen diverse overheidspartijen (denk aan het Rijk, GGD'en, politie en gemeenten) en de burger.



Figuur 2 Mate waarin deelnemers het eens zijn met de bijdrage van veiligheidsregio's aan ontwikkelingen en gebeurtenissen tijdens de coronacrisis, gemeten aan de hand van een 5-puntsschaal (helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens)

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

6. De nieuwe rol van de directeur veiligheidsregio



6.1 Ontwikkelingen

- › Na de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's en de vorming van veiligheidsregio's is de functie directeur veiligheidsregio (verder te noemen directeur) ontstaan. Voorheen was – bij de brandweerkorpsen en ook bij de hulpverleningsorganisatie – de brandweercommandant de hoogste functionaris. Aanvankelijk waren er maar enkele regio's met een directeur (Don Berghuijs (Rotterdam-Rijnmond) was de eerste directeur die zich als zodanig afficheerde in Nederland). In de afgelopen jaren stelden enkele veiligheidsregio's een aparte directeur aan, naast de brandweercommandant. Gaandeweg kwamen er steeds meer aparte directeuren.
- › De functie van directeur was vanaf het begin geen operationele functie. Wel kon de directeur in de functie van strategisch adviseur Brandweer zitting nemen in een gemeentelijk of regionaal beleidsteam (bij GRIP-3 of 4). Dat was dan in de piketrol die de directeur in veel gevallen ook vervulde.
- › Bij verschillende (mini)crises van de laatste jaren (bijvoorbeeld Fort Oranje, de containercalamiteit in het Noorden) zagen wij al dat de directeur gedurende de gehele crisis een rol – maar dan los van een piketfunctie – ging vervullen. Deze beide GRIP-4-situaties hebben bijgedragen aan een veranderende opvatting over de rol van de directeur (Van Duin et al., 2019a; Van Duin et al., 2019b).
- › Ten tijde van de coronacrisis speelden vrijwel alle directeuren een grote rol en waren bijna in alle gevallen het eerste operationele aanspreekpunt van de voorzitter veiligheidsregio (soms samen met de operationeel leider).

6.2 Observaties

- › Wij constateren dat de directeuren veiligheidsregio in deze coronacrisis een grote rol hebben gespeeld. In deze crisis zetten de directeuren afzonderlijk en gezamenlijk een stap naar voren: we kunnen wel spreken van de 'emancipatie' van de directeur.
- › Er zijn verschillende redenen waarom in deze crisis de rol van de directeur zo geprononceerd kon worden. Het heeft met de aard van de crisis te maken, met de relatief grote rol die veiligheidsregio's zouden spelen en ten slotte met de strategische posities die door directeuren werden ingenomen.
 - › **Aard van de crisis:** Deze crisis duurde lang (er was sprake van een slepende en chronische crisis), waardoor beroep werd gedaan op veel leidinggevende capaciteit; de crisis raakte het hele land (hetgeen overal leidde tot parallele structuren) en kende grote bestuurlijke betrokkenheid. Geen functionaris binnen een veiligheidsregio heeft meer contact met burgemeesters en zeker ook met de voorzitter van de veiligheidsregio dan de directeur; met een grote rol van de voorzitter was er bijna vanzelfsprekend ook een belangrijke rol voor de directeur weggelegd. Daarnaast kende deze crisis veel topdownsturing. Niet het CoPI (bottom up), maar de voorzitter kwam met de laatste informatie (uit bijvoorbeeld het Veiligheidsberaad). Al deze aspecten maakten betrokkenheid van de directeur onvermijdelijk.
 - › **Rol van de veiligheidsregio's:** De rol van de directeuren werd natuurlijk mede zo groot, omdat de eerste acht, negen maanden met (25 regionale) noodverordeningen werd gewerkt, die iedere keer door de veiligheidsregio's moesten worden opgesteld. Dat betekende zo'n 20-24 noodverordeningen per regio. Regio's werden daarmee sowieso een relevante actor (en daarmee dus ook weer de hoogste leidinggevende ervan).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › **Strategische posities:** In de meeste gevallen was (en is nog steeds) de directeur het eerste operationele aanspreekpunt voor de voorzitters veiligheidsregio. Voorzitters kwamen en komen wekelijks met informatie uit het Veiligheidsberaad. Ook bij de voorbereiding op deze bijeenkomsten spelen regio's een rol. Vanaf het begin van de crisis sloten één of twee directeuren standaard aan bij overleggen van de ICCb. Ook bij andere gremia (MCCb, IAO, Veiligheidsberaad) sloten directeuren aan; daarnaast werden gedurende de crisis ad hoc nieuwe netwerken en gremia gevormd (ACC-19, DOC-19). Als gevolg van de participatie van directeuren in diverse gremia hadden de directeuren die ook iedere vrijdag met elkaar overlegden in de RCDV een sterke informatiepositie. Feitelijk was er operationeel niemand binnen de 25 regio's die over zo'n sterke informatiepositie beschikte.
- › Het is niet verwonderlijk dat sommige andere leidinggevenden – vaak met een lange operationele staat van dienst – die bijvoorbeeld zo nu en dan functioneerden als operationeel leider, aanvankelijk wel enige moeite hadden met deze zo vooruitgeschoven rol van hun directeur. Dit is niet onbegrijpelijk, aangezien de oude opschalingsmodellen (ingevuld door personen met een piketfunctie) ondergraven werden.
- › Al met al constateren wij dat niet alleen de voorzitter veiligheidsregio een breed gewaardeerd en geaccepteerd relatief nieuw 'fenomeen' is, maar dat dat ook geldt voor de directeur.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Tijdslijn COVID-19 – deel 3

Juli 2021 t/m 10 januari 2022



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



November

- 3 november 2021**
De besmettingen lopen op. Het kabinet adviseert om de helft van de werktijd thuis te werken.
- 12 november 2021**
De 1,5 meter-regel wordt verplicht in gebouwen zonder toegangsbewijs. O.a. winkels en horeca moeten eerder sluiten. Het thuiswerkadvies geldt weer.
- Medio november 2021**
Start van de boostercampagne voor 60+ers en andere risicogroepen.
- 28 november 2021**
Verscherping van de maatregelen: alles gaat dicht van 17:00 tot 05:00 uur, behalve essentiële winkels, dienstverlening en de topsport.

November 2021

Vierde golf. Opmars van de omikron-variant.

6 november 2021

Het coronatoegangsbewijs wordt op veel plekken verplicht. Voor andere binnenlocaties geldt een mondkapjesplicht.

16 november 2021

Debat in de Tweede Kamer over het invoeren van de 2G-maatregel.

24 november 2021

**Besmettingspiek:
24.639 weekbesmettingen.**

December

December 2021

Vijfde golf: hoge besmettingscijfers, matige bezettingsgraad IC's.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



18 december 2021
Persconferentie: afkondiging lockdown vanaf 19 december. Het onderwijs, niet-essentiële winkels, niet-medische contactberoepen, doorstroom- en binnensportlocaties gaan dicht.

31 december 2021
Jaarwisseling:
verbod op vuurwerk.

10 januari 2022
Beëdiging kabinet-Rutte IV met Ernst Kuipers als nieuwe minister van VWS.

Januari

26 december 2021
Besmettingsdal:
10.603 weekbesmettingen.

Begin januari
Verschillende coronaprotesten in het land.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

7. Evalueren tijdens een langdurige crisis



7.1 Ontwikkelingen

- › Veiligheidsregio's hebben sinds begin van de crisis verschillende keren gereflecteerd op het optreden en functioneren van het ROT en RBT, evenals op de samenwerking met diverse partners. In verband met het verzoek van de Inspectie Justitie & Veiligheid aan alle veiligheidsregio's om in plaats van de jaarlijkse systeemtest een zelfevaluatie van de aanpak COVID-19 uit te voeren, heeft iedere veiligheidsregio minimaal één evaluatierapport opgesteld over haar optreden tijdens de coronacrisis.
- › Tevens is in de Twm vastgelegd dat de voorzitter veiligheidsregio binnen één maand naar inwerkingtreding van deze wet verslag dient uit te brengen over de regionale gevolgbestrijding van de coronacrisis tot 1 december 2020. Voorzitters hebben hier invulling aan gegeven door het opstellen van één of meerdere verantwoordingsdocumenten richting de raden van de inliggende gemeenten.⁵
- › Het merendeel van de regio's heeft in de periode februari 2020 t/m september 2021 tussen de twee en vijf evaluaties gehouden (zie ook bijlage 1). Enkele regio's hebben meer dan tien evaluatierapporten opgesteld. Van meerdere regio's is bekend dat ze niet al hun interne evaluaties hebben vastgelegd in formele rapporten. Het totaal aantal door veiligheidsregio's uitgevoerde evaluaties is daarmee onbekend; in het kader van het voorliggende onderzoek zijn 94 rapporten ingezien.
- › Zeventien (zo'n twee derde van alle) veiligheidsregio's hebben minimaal één evaluatie door een externe partij laten opstellen.
- › Negen veiligheidsregio's hebben één of meerdere van hun evaluaties gepubliceerd op hun website en daarmee openbaar gemaakt voor het publiek. Van vier veiligheidsregio's is bekend dat zij de bevolking (bijvoorbeeld doormiddel van enquêtes of impactmonitors) hebben betrokken bij hun evaluatie.
- › In dertien veiligheidsregio's liep eind 2021 nog een evaluatie, of was een (afsluitende) evaluatie gepland.

⁵ De verantwoordingsdocumenten zijn niet meegeteld in de hier genoemde cijfers.

7.2 Observaties

- › De coronacrisis vroeg op het gebied van evalueren om een nieuwe werkwijze: waar veiligheidsregio's gewend waren om hun optreden na afloop van een (flits)incident of kortdurende crisis retrospectief te beschouwen, vergde deze slepende en chronische crisis een integratie van tussentijdse evaluaties in de crisisaanpak. Uit diverse snelle kennismobilisaties blijkt dat regio's er – mede door tussentijdse evaluaties – in slaagden om hun aanpak aan te passen aan de ontwikkelingen van de crisis. Zo heeft een aantal regio's hun crisisorganisatie vanaf het najaar van 2020 ondergebracht in een projectstructuur. Ook zijn ze overgegaan van een piket-ROT naar een vast Corona-ROT met een 'dedicated OL': een OL die geheel werd vrijgemaakt gedurende maanden om het Corona-ROT aan te sturen (zie ook hoofdstuk 3). In enkele regio's werden dergelijke besluiten naar aanleiding van volgende evaluatiemomenten weer teruggedraaid.
- › Veiligheidsregio's gaven gedurende de coronacrisis op uiteenlopende manieren invulling aan het evalueren van hun crisisaanpak. De verschillen liggen hierbij niet in de inhoudelijke thema's. In nagenoeg alle evaluaties komen namelijk de onderwerpen leiding en coördinatie, informatiemanagement, crisiscommunicatie en samenwerking met gemeenten, de GGD en het Rijk aan bod. Wel zijn er duidelijke verschillen in de frequentie van evalueren en de lengte van de geëvalueerde periode(s). Waar enkele regio's voor het hele jaar 2020 één evaluatierapport opstelden (namelijk ter verantwoording tegenover de Inspectie), is in andere regio's in bepaalde periodes wekelijks schriftelijk geëvalueerd. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat het leren en reflecteren in regio's waarin gedurende 2020 en de eerste helft van 2021 slechts één evaluatiedocument is opgesteld, op andere manieren vorm heeft gekregen.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › Naast concrete actiepunten voor de korte termijn zijn er in de evaluaties veelal ook lessen voor toekomstige crises aangegeven. In totaal hebben veiligheidsregio's (of hun externe opdrachtnemers) in de 94 rapporten die we mochten inzien, 932(!) lessen en adviezen (met deels inhoudelijke overlap) geformuleerd. Aangezien de duidelijkheid en (overzichtelijke) weergave van lessen van belang zijn voor een daadwerkelijk leereffect (Beerens, 2021), is het essentieel om de gedurende de coronacrisis opgedane lessen te bundelen en waar nodig te concretiseren en te vertalen naar toekomstige crises. In hoofdstuk 8 hebben wij daarvoor een eerste voorzet gedaan.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

8. De afschaling



8.1 Ontwikkelingen

- › Op 12 maart 2020 schaalden de laatste veiligheidsregio's op naar GRIP-4 en werden ROT's en RBT's in stelling gebracht (zie ook hoofdstuk 3).
- › In verband met de dalende besmettingscijfers werd begin juli 2020 de nationale crisisorganisatie afgeschaald. Ter vervanging van de MCCb, ICCb en het IAO werden de MCC-19, ACC-19 en het DOC-19 ingericht. Het kabinet ging op zomerreces. Ook binnen de veiligheidsregio's nam de (bestuurlijke) overlegfrequentie veelal af (Van Duin & Wijkhuis, 2020).
- › Vanaf het najaar van 2020 brachten enkele veiligheidsregio's de werkzaamheden rondom corona onder in een projectstructuur (Domrose et al., 2021a).
- › Na de inwerkingtreding van de Twm per 1 december 2020 verminderde de formele rol van de voorzitters veiligheidsregio. Toch bleven in verband met de hoge besmettingsgraad in december 2020 de RBT's (of vergelijkbare bestuurlijke gremia) actief in de veiligheidsregio's.
- › Vanaf het voorjaar van 2021 werd in enkele veiligheidsregio's afgeschaald naar GRIP-2.⁶ Parallel aan de implementatie van het openingsplan voor de samenleving vonden er gesprekken plaats over en gezamenlijke afschaling van alle 25 veiligheidsregio's (Domrose et al., 2021b); de RCDV stelde een afschalingsnotitie op voor het Veiligheidsberaad.
- › In juni 2021 besloot het Veiligheidsberaad dat alle veiligheidsregio's gezamenlijk per 1 juli 2021 zouden afschalen, waarbij de overlegstructuur tot 1 september in stand zou worden gehouden.⁷
- › In verband met de komst van de vijfde golf en de opmars van de omikronvariant in het najaar van 2021 zijn er tot op heden (februari 2022) RBT's actief binnen de veiligheidsregio's (al dan niet onder een andere naam).

8.2 Observaties

- › In zekere zin past afschaling (misschien het best te definiëren als het tegenovergestelde van opschaling) niet als een bijzonder thema in dit rapport. Zoveel is er immers niet daadwerkelijk afgeschaald. Toch valt op dat er in de afgelopen twee jaar op allerlei niveaus en in allerlei gremia veelvuldig gesproken is over het afschalen van de op dat moment werkende / vigerende structuur.
 - › De eerste keer dat het thema afschaling duidelijk speelde was zomer 2020. Velen – en het kabinet zeker – gingen op vakantie. Op regionaal niveau was afschaling toen nog niet zo'n thema. Overigens bleek de 'Rijksafschaling' ook van relatief korte duur.
 - › Een tweede keer dat afschaling speelde, was met het inwerking treden van de Twm. Formeel veranderde er wel degelijk wat, maar feitelijk bleef de rol van de veiligheidsregio's, hun voorzitters en het Veiligheidsberaad bijna hetzelfde. Het RBT veranderde in sommige regio's van naam; andere bleven het (zelfs) RBT noemen.
- › Na verschillende virusgolven kwam afschaling steeds weer in beeld, maar telkens waren er verschillende factoren die ertoe bijdroegen dat deze afschaling uiteindelijk niet werd gerealiseerd:
 - › Er kwam een nieuwe variant van het virus waardoor het aantal besmettingen weer oplaaide.
 - › De opgeschaalde vorm was zo vertrouwd dat met name burgemeesters er vaak geen afstand van wilden doen.
 - › De maatschappelijke effecten van het virus en de pandemie namen toe, hetgeen onder andere bleek uit de toename van protesten en polarisatie.
 - › Afstemming tussen burgemeesters onderling en met anderen bleef waardevol.
 - › Soms los van de virusontwikkeling bleef er het nodige te doen voor de veiligheidsregio (vaak ook op bestuurlijk en juridisch gebied).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

⁶ Bron: Agenda Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Hollands Midden d.d. 22 april 2021.

⁷ Bron: VNG (2021). Nieuwstedenbrief coronacrisis nr. 33.



- › Omdat andere gremia in de lucht bleven (bijvoorbeeld het VB), was er sowieso wekelijks ‘wat te doen’ (voorbereiden; de voorzitter iets meegeven; terugkoppeling na afloop, enzovoort).
- › Terwijl veel gesproken werd over afschaling, is bij verschillende gremia feitelijk vaak lang doorgegaan in een eenmaal vastgestelde en kennelijk goed werkende opgeschaalde vorm.
- › Feitelijk was tegelijkertijd sprake van coronamoeheid en coronaverslaving. We kregen er – ook kijkend naar de permanente aandacht in de media – geen genoeg van en dagelijks was er wel iets te bespreken.
- › Het spreken over afschaling, het voorbereiden erop en het dan uiteindelijk (steeds) niet of nauwelijks doen moet voor diverse betrokkenen die daar een rol in speelden zonder meer de nodige energie hebben gekost. Aan wel of niet en dan toch maar niet afschalen zit ook een mentaal aspect.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

9. Lessen voor toekomstige crises



In dit hoofdstuk hebben wij lessen verzameld die voortkomen uit de interne evaluatierapporten van de veiligheidsregio's die tussen maart 2020 en september 2021 zijn opgesteld. Met het oog op de leesbaarheid zijn enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd; de inhoud van de lessen is echter gelijk gebleven. Daarnaast zijn in onderstaand overzicht geen regio-specifieke lessen opgenomen, maar alleen leerpunten die toepasbaar zijn voor alle 25 veiligheidsregio's. Het onderstaande overzicht dient daarom geenszins beschouwd te worden als een volledige lijst van lessen die gedurende deze crisis werden verzameld.

Uit het overzicht van alle evaluaties (zie bijlage 1) blijkt, dat 37 evaluatierapporten en de daarin vastgehouden lessen door externe partijen zijn opgesteld. Het voordeel van deze extern opgestelde evaluaties is, dat er met een ander perspectief (namelijk van buitenaf) gekeken is naar ontwikkelingen en leerpunten tijdens deze crisis. Omdat de evaluaties veelal door dezelfde externe partijen zijn verricht, zien wij dat er nogal veel sprake is van overlap tussen de vastgehouden lessen (dit maakte het voor ons wederom mogelijk om tot een enigszins beknopt overzicht te komen).

De verzamelde lessen zijn hieronder per thema weergegeven: leiding en coördinatie, informatiemanagement, crisiscommunicatie en samenwerking met partners. De onderzoekers hebben hier verder geen nadere duiding aan gegeven.

9.1 Leiding en coördinatie

Inrichting van de crisisorganisatie

- > Maak in de planvorming een onderscheid in de crisisstructuur voor (kortdurende) flitscrises en langdurige crises waarbij de crisisorganisatie zelf ook wordt getroffen.
- > Durf bij langdurige crises creatief om te gaan met bestaande structuren en beweeg waar mogelijk mee met de opgave. Blijf in het kader van een

flexibele crisisorganisatie alert op de vraag: zitten we met de juiste expertise / partners om tafel?

- > Versterk de ondersteuning voor de operationeel leider, bijvoorbeeld door de aanwijzing van een 'ondersteunende operationeel leider' en/of een specifieke staf voor de OL.
- > Bestendig het werken met *pré-ROT's* bij een dreigende crisis.
- > Neem bij toekomstige rampen en/of crises in overweging om een aparte werkgroep scenario's in te richten. De samenstelling kan deels hetzelfde zijn als tijdens de coronacrisis, maar moet altijd ingevuld worden met deskundigen die expertise hebben van de zaken die spelen tijdens de specifieke situatie op dat moment.

Vorbereiden en oefenen

- > Bespreek in welke mate de crisisorganisatie voorbereid moet zijn op een langdurige crisis. De coronacrisis is exceptioneel. Op welke elementen wil de crisisorganisatie zich voorbereiden en welke punten zijn ter improvisatie op het moment dat iets zich voordoet?
- > Oefen periodiek in een GRIP-4 situatie, zowel in bestuurlijke setting als ambtelijk. Doorleef daarbij de verschillen die er zijn tussen een gemeentelijke crisis en een crisis op regionale of landelijke schaal. Sluit bij GRIP-4 nauw aan op de bedrijfsvoeringsprocessen van de veiligheidsregio.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › Onderzoek of er handvatten zijn om diverse teams voor te breiden op langdurige onzekerheid in een crisis en train deze.

Besluitvorming

- › Zorg voor expliciete besluitvorming in het RBT en houd deze na de vergadering samen met de bijhorende acties vast in LCMS.
- › Zorg bij (boven)regionale crises voor een structuur waarin alle burgemeesters voldoende gehoord kunnen worden en op gelijke wijze geïnformeerd (en bevestigd) worden.

Scenarioplanning

- › Bestendig het belang van scenariodenken. Ontwikkel bij volgende crises tijdig eigen scenario's binnen de regio of op gemeentelijk niveau om proactief voor de crisis uit te blijven lopen.
- › Neem ook de tijd om opgestelde scenario's te doorleven.

Werkdruk

- › Wees alert op de grote belasting van (crisis)medewerkers bij langdurige crises. Dit kan bijvoorbeeld door extra afwisseling, vrijstelling van regulier werk en een kritische blik op welke voorbereiding het ROT / RBT vraagt.
- › Ga vanuit het management zowel in teamverband als individueel het gesprek aan over de ervaren werkdruk, wat er vanuit het management wel of niet wordt verwacht van een functionaris en wat een functionaris nodig heeft om prioriteiten te stellen en (tijdig) aan de bel te trekken bij een hoge werkdruk.

Reflectie

- › Plan momenten in voor tussentijdse reflectie: hoe gaat het? Wat staat ons mogelijk te wachten? Wat zijn mogelijke implicaties? Hoe gaat de aansluiting tussen de regio's en partners? Kijk hierbij naar de inhoud, niet naar de posities. Reflecteer op momenten ook interregionaal met andere regio's.

- › Blijf alert op kwetsbaarheid wat betreft continuïteit en kwaliteit, die in zekere mate inherent is aan de inrichting van de crisisorganisatie; bekijk met regelmaat of er op dit gebied knelpunten zijn en/of de inrichting aanpassing behoeft.
- › Besteed op gezette tijden aandacht aan verwachte knelpunten en bestuurlijke dilemma's in de toekomst en tijdens de nase. Geef het doorleven van toekomstscenario's prioriteit, om de gezamenlijke beeldvorming hierover te versterken.

9.2 Informatiemanagement

Informatiebehoefte

- › Kijk naar de concrete informatiebehoeften voor de komende periode en wat hiervoor nodig is. Inventariseer hierbij ook informatiebehoeften van bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken.
- › Prioriteer wat noodzakelijk is voor de uitvoering, wat nodig is voor bestuurlijk informeren en afstemming en wat 'nice to have' is.
- › Sta expliciet stil bij het belang van duiding.
- › Blijf tussentijds reflecteren op informatiemanagement.

Netcentrisch werken

- › Train onder andere de hoofden informatie binnen de monodisciplinaire teams in het gebruik van LCMS en versterk de samenwerking met de informatiemanager van het ROT.
- › Zorg naast een centraal informatiepunt voor beeld- en besluitvorming (LCMS) ook voor een centraal informatiepunt voor informatie-uitwisseling of afstemming (bijvoorbeeld mails van partners).
- › Bestendig in de planvorming het succes van het informatieknoppunt (IKP) en continueer dit platform.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Informatie-uitwisseling met partners

- > Stem vraag en aanbod af tussen partners: welke informatie is belangrijk bij andere crisistypen en hebben veiligheidsregio's daar toegang toe via partners?
- > Het blijkt niet efficiënt om als veiligheidsregio individueel contact te onderhouden met elke crisispartner. Borg en verbeter daarom de samenwerking met landelijke teams zoals het LOT-C en investeer ook tijdens de crisis in de samenwerking.
- > Neem het landelijke informatiemanagement tijdens een interregionale crisis mee in zowel landelijke als regionale vakbekwaamheidsactiviteiten met als doel tijdens een crisis helder te hebben welke verwachtingen er onderling zijn.

9.3 Crisiscommunicatie

Borging van de crisiscommunicatie

- > Zet communicatieprofessionals in op basis van competenties en maak van communicatie een aparte kolom om eigen prioriteiten te kunnen bepalen en effectief te communiceren. De traditionele crisiscommunicatiestructuur zoals die bij flitsrampen ingezet wordt, voldoet niet bij andersoortige crises.
- > Onderzoek de kansen die een frontoffice heeft. Ontwikkel criteria, de opzet en uitvoering van een frontoffice en borg deze in de (crisis)organisatie.
- > Maak communicatie een vast onderdeel van beeld-, oordeel- en besluitvorming. Bespreek daarin de omgevingsanalyses en het effect ervan op de communicatie. Zet in LCMS wat het beleid is rondom communicatie.

Communicatiestrategie en taakverdeling

- > Maak bij een crisis van grote omvang waarbij meerdere partners (algemene en functionele keten) actief en verantwoordelijk zijn, een duidelijk schema met welke doelgroepen er zijn, wie er eigenaar is van welk deel

van de communicatie en wie wat communiceert met welke kernboodschap en via welk kanaal.

- > Trek ook nadrukkelijk regionaal op rond communicatie. Het regionale verhaal staat niet los van de landelijke kaders, maar kan wel richting, consistentie en houvast bieden.
- > Blijf gedurende crises de dialoog voeren *met het publiek* en herijk de communicatiestrategie regelmatig. Wat zijn de actuele zorgen, vragen en verwachtingen? En hoe kan de overheid helpen? Dit vanzelfsprekend zonder dat de verwachting wordt gewekt dat de overheid alles kan oplossen.

Effect van crisiscommunicatie

- > Het is belangrijk om het effect van de eigen communicatie te meten. Zo kan vastgesteld worden of het communicatieadvies en de aanpak aangepast moeten worden. Het effect kan zichtbaar gemaakt worden in de omgevingsanalyses.

9.4 Samenwerking met partners

Algemeen

- > Voor alle samenwerkingsverbanden geldt: bestendig het onderlinge vertrouwen dat is opgedaan tijdens deze crisis.
- > Voorkom op alle niveaus dat betrokken partijen verrast worden tijdens crises. Het is niet altijd te voorspellen op welke manier er uitvoering gegeven wordt aan beleid, maar het is wel mogelijk om elkaar inzicht te geven in behoeftes, dilemma's en mogelijke scenario's.
- > Breng specifieke taken en verantwoordelijkheden van ketenpartners in kaart en beschrijf de uitgangspunten voor het eigen optreden en functioneren. De taken en verantwoordelijkheden dienen periodiek herijkt en toegelicht te worden.
- > Houd aandacht voor de verschillende afstemmingslijnen op lokaal, regionaal en nationaal niveau wanneer de crisisstructuur anders georganiseerd wordt dan bij een klassiek incident.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Gemeenten

- › Maak duidelijke governance-afspraken tussen de gemeenten en de veiligheidsregio over de inzet van gemeentelijk personeel in de regionale crisisorganisatie bij een langdurige crisis.
- › Zorg voor een structuur waarin alle burgemeesters voldoende gehoord kunnen worden en op gelijke wijze geïnformeerd en bevroegd worden. Evalueer deze structuur regelmatig tijdens de crisis en pas deze zo nodig aan. Zorg voor een AOV-er liaison vanuit de gemeenten naar de crisisorganisatie: een liaisonofficier die de verbinding vormt tussen burgemeester en voorzitter veiligheidsregio op het gebied van beleid.
- › De samenwerking tussen de regiogemeenten vraagt aandacht voor lokale capaciteit voor de disciplines communicatie en OOV.

Witte kolom

- › Zorg bij een 'witte crisis' voor aansluiting van de GGD in het ROT. Dit heeft een positief effect op de samenwerking, uitwisseling en het delen van actuele informatie.
- › Zorg voor gezamenlijke procesafspraken tussen en vaste aanspreekpunten bij de GGD, GHOR, bevolkingszorg en het ROT.
- › Borg de brugfunctie van de DPG (tussen de witte kolom, veiligheidsregio en het publieke domein) voor de toekomst.
- › Wil je de GHOR naar de toekomst toe van waarde laten zijn, dan moet deze een positie worden geven. Het moet duidelijk zijn wat de taken van de GHOR, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in welk stadium van een crisis. Organiseer de verbinding tussen de GHOR en de GGD en zorg dat ze elkaars taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kennen.

Bovenregionaal en landelijk

- › Ook bij toekomstige crises is het goed om bovenregionaal met elkaar af te stemmen en samen te werken. In deze crisis zat dat, naast infectieziektebestrijding, met name op het communicatieve en juridische vlak. Ga met elkaar na op welke vlakken deze samenwerking verder vorm moet worden gegeven, zodat deze kennis ook bij toekomstige crises kan worden benut.
- › Onderzoek wat er landelijk en regionaal van elkaar verwacht wordt en hoe de afstemming gerealiseerd kan worden. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij bestaande werkwijzen, zoals bestaande vergaderstructuren en het netcentrisch werken.
- › Zorg als RCDV voor afstemming met de andere kolommen en managementraden, zeker als actuele onderwerpen de processen en expertise van bijvoorbeeld de gemeente raken.

Het Rijk

- › Zorg voor voldoende afstemming tussen het Rijk en het werkveld om te voorkomen dat er maatregelen worden getroffen die praktisch vrijwel niet uitvoerbaar zijn of die vanwege gebrek aan capaciteit niet te handhaven zijn.
- › Overweeg om te onderzoeken of een GRIP-Rijk wellicht toch opnieuw kan worden opgenomen in het Referentiekader GRIP, waarbij met name de aansluiting van de nationale crisisstructuur op die van de samenwerkende veiligheidsregio's goed beschreven moet worden. Hierbij dient aan aandacht te zijn voor de rol en de (vakbekwame) bemensing vanuit Rijk en regio van het LOCC-N, LOT-C en het NKC, maar ook voor de rol van reguliere structuren tijdens een crisis zoals managementraden en het Veiligheidsberaad.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Ter afsluiting

Sommigen menen dat de veiligheidsregio's nauwelijks een rol hebben gespeeld in de coronacrisis, en natuurlijk is het waar dat door de veiligheidsregio's nauwelijks grote beslissingen zijn genomen;⁸ de veiligheidsregio's waren vooral uitvoeringsorganisaties. Toch leverden zij een relevante bijdrage: hun cruciale rol lag in het verbinden, coördineren en afstemmen. De (voor ons) meest opvallende ontwikkelingen en observaties met betrekking tot de rol van de veiligheidsregio in de coronacrisis hebben wij hieronder samengevat.

Verbinden op verschillende manieren

- › Sinds het begin van de coronacrisis waren de veiligheidsregio's gericht op het organiseren en faciliteren (bijvoorbeeld door het bijeenroepen en verslagleggen) van allerlei overlegvormen. Zo organiseerden de veiligheidsregio's de noodzakelijke afstemming tussen de vele betrokken overheden. Een goede afstemming tussen het nationale, regionale en lokale niveau was belangrijk om zoveel mogelijk als één overheid de coronacrisis te managen.
- › Een belangrijke rol daarbij was het organiseren (verzamelen, delen) van cruciale informatie, waarbij veiligheidsregio's zich ontwikkelden tot spin in het web.
- › Ook het redigeren en communiceren van het landelijk beleid richting inliggende gemeenten was essentieel (met uniformiteit als uitgangspunt, maar soms ook met ruimte voor regionale of lokale invulling).
- › Eveneens essentieel waren het faciliteren en organiseren van uiteenlopende zaken: juridische vragen, de informatievoorziening aan gemeenteraden en het agenderen van thema's in verschillende gremia waaronder het Veiligheidsberaad.

- › Waar tijd en ruimte was, werd nagedacht over verschillende toekomstbeelden aan de hand van uiteenlopende scenario's.

Leren en reflecteren

- › De coronacrisis leende zich als geen andere voor het principe van al doende leren. Nooit eerder zijn er tijdens een crisis zoveel tussentijdse evaluatierapporten en zelfreflecties geschreven en geleerde lessen vastgehouden, zowel door veiligheidsregio's zelf als door ketenpartners en externe partijen (inclusief onszelf).
- › In veel veiligheidsregio's leidden de evaluaties en geleerde lessen tot een aanpassing van de crisisstructuur. Zo is er 'geëxperimenteerd' met allerlei nieuwe (samenstellingen van) teams en gremia, projectorganisaties en bovenregionale en landelijke overlegorganen en -methoden. De werkwijze werd steeds aangepast aan de actuele behoeften.
- › Tegelijkertijd valt op, dat de rol en het werk van de veiligheidsregio gedurende deze crisis – ondanks allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, nieuwe werkvormen en zelfs de afkondiging van een tijdelijke wet

⁸ Met uitzondering van het besluit dat aan het begin van de coronacrisis in Noord-Brabant werd genomen ten aanzien van evenementen en enkele besluiten rond de investering in een coronaziekenhuis en het sluiten van bedrijven (onder andere slachterijen).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



(Twm) – niet substantieel zijn veranderd. Zo vormden de regio's gedurende de afgelopen twee jaar continu een belangrijk aanspreekpunt en platform voor lokale, regionale en landelijke partijen. Het creëren van verbinding was hierin te allen tijde het centrale element.

- > Dat de rol nauwelijks is veranderd blijkt ook uit de observatie dat de inhoud van de interne evaluatierapporten (die mede de basis vormden voor het voorliggende rapport) hooguit op detailniveau is veranderd gedurende 2020 en het begin van 2021. Ook in de leersessies – die in het najaar van 2021 plaatsvonden – werden nauwelijks nieuwe ontwikkelingen en lessen gedeeld door veiligheidsregio's en partners.

De toekomstige rol van de veiligheidsregio's

- > Het verbindende rol van de veiligheidsregio's – die in deze crisis uitstak – zal ook in toekomstige crises meer en meer van belang worden. De veiligheidsregio's blijken hiervoor ook gewoon veruit de meest logische partij te zijn,⁹ want:
 - > Bij toekomstige crises – waarvan de complexiteit en verwevenheid naar verwachting alleen maar zullen toenemen – zal het multidisciplinaire perspectief van de veiligheidsregio's wederom een belangrijke rol spelen.
 - > Het zorgen voor verbinding, zoals de veiligheidsregio's daarin werd voorzagen, sluit aan bij hun corebusiness: het prepareren op en organiseren van coördinatie en besluitvorming ten tijde van rampen en crises.
 - > Veiligheidsregio's zijn niet zozeer gericht op de inhoud, maar des te meer op het proces; het zijn netwerkorganisaties.
 - > De veiligheidsregio's kennen daarvoor ook een passend schaalniveau (met een overzienbaar aantal gemeenten in iedere regio).
 - > Tot slot staan veiligheidsregio's dichtbij gemeenten en bieden daarmee bestuurders comfort (als oliemannetje, in de afstemming met collega's, facilitair en dergelijke).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

⁹ De GGD'en hadden in de coronacrisis misschien een dergelijke rol kunnen spelen, als niet hun taak (met het bron- en contactonderzoek, teststraten, vaccinaties enzovoort) al zo groot was dat ze deze verbindende rol niet ook nog eens op zich konden nemen.



Literatuur

Bakker, M., Leene, M., Domrose, J., Berger, E., & Duyvis, M. (2020). *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Becker R., Honée L., Boogaard G. & Geertjes G. (2020). *Mate van juridische differentiatie door veiligheidsregio's*. Coronapapers.nl.

Beerens, R. J. J. (2021). *Improving disaster response evaluations: Supporting advances in disaster risk management through the enhancement of response evaluation usefulness*. Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering, Lund University.

Boin, A., Overdijk, W., Van der Ham, C. Hendriks, J., & Sloof, D. (2020). *COVID-19: Een analyse van de nationale crisisrespons*. The Crisis University Press

Domrose, J., Berger, E., Braakhekke, E., & Van Duin, M., (2021a). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Domrose, J., Luesink, M., Berger, E., Van Duin, M., & Karacan, O. (2021b). *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: Op weg naar de zomer van 2021*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerszorg*. Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Evaluatie aanpak Covid-19*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kraaij, M., Van Duin, M., & Cools, C. (2020). *COVID-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit*. Instituut Fysieke Veiligheid. Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie. (2020). *Handreiking Communicatieaanpak coronavirus*. NKC.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Rijksoverheid (2021). *Coronavirus tijdlijn*. Ontleend aan: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn>.

RIVM (2021a). *Ontwikkeling COVID-19 in grafieken*. Ontleend aan: <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/grafieken>.

RIVM (2021b). *Tijdlijn van maatregelen voor bestrijding COVID-19*. Ontleend aan: <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid>.

Van Duin, M. (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio*. Instituut Fysieke Veiligheid

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Eikenaar, T., Elbers, J.M., & Koebrugge, O. (2019a). *GRIP op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M., & Domrose, J. (2019b). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied. Een evaluatie in opdracht van de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2020). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Domrose, J., Berger, E., & Leene, M. (2020). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Veiligheidsberaad (2020). *Overzicht publicatiedata noodverordeningen*. Ontleend aan: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/ek-bijlage-1-overzicht-publicatiedata-van-noodverordeningen>.

Wijkhuijs, V., Luesink, M., Ten Dam, M., & Van Duin, M. (2022). *De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis. Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Bijlage 1

Overzicht corona-evaluaties veiligheidsregio's

A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Amsterdam-Amstelland	4	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties en zelf-evaluatie, observaties Actieleden Corona	Intern (1) en extern (3)	Ja (1 v/d 4)	Nee	34	4	Integrale terugblik op gehele coronaperiode gepland
Brabant-Noord	2	Maart - december 2020	Zelfevaluatie	Intern (2)	Nee	Nee	7	4	Onbekend
Brabant-Zuidoost	6	Januari - december 2020	Zelfevaluatie, tussentijdse terugblik, tussentijdse evaluatie ROT en GHOR	Intern (5), extern (1)	Ja (1 v/d 6)	Ja, d.m.v. impactmonitor	11	2	Nee
Drenthe	1	Maart - augustus 2020	Tussentijdse evaluatie	Intern	Ja	Nee	8	3	Nee
Flevoland	4	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties crisisorganisatie, zelf-evaluatie, tussentijdse evaluatie bevolkingszorg	Intern (1), extern (3)	Ja (1 v/d 4)	Nee	28	2	Ja

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Fryslân	4	Maart 2020 - februari 2021	Tussentijdse evaluaties ROT en RBT, zelfevaluatie, leerevaluatie coronabesmettingen AZC Sneek	Intern (2), extern (2)	Ja (2 v/d 4)	Ja, d.m.v. burgerpanel Fries Sociaal Planbureau	15	3	Onbekend
Gelderland-Midden	1	Maart - december 2020	Evaluatie GRIP-4 incident	Extern	Nee	Nee	5	3	Onbekend
Gelderland-Zuid	5	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties multi-disciplinaire, bevolkingszorg, GHOR en communicatie, zelfevaluatie	Intern (1), extern (4)	Nee	Nee	54	3	Eindevaluatie GRIP-4 corona en evaluatie gemeentelijke actieteams
Gooi en Vechtstreek	4	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties crisisorganisatie, zelfevaluatie, tussentijdse evaluatie bevolkingszorg	Intern (1), extern (3)	Ja (1 v/d 4)	Nee	28	2	Ja
Groningen	5	Februari 2020 - februari 2021	Tussentijdse evaluaties crisisorganisatie, zelfevaluatie, evaluatie GHOR	Intern (1), extern (4)	Nee	Nee	43	4	Nee
Haaglanden	1	Maart - december 2020	Zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	0	3	Interne evaluatie
Hollands Midden	2	Maart - oktober 2020	Tussentijdse evaluaties	Intern (1), extern (1)	Nee	Nee	50	3	Ja

10 Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

11 Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

12 Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
IJsselland	2	Maart 2020 – juni 2021	Zelfevaluatie, vragenlijst van Inspectie JenV over bovenregionale en landelijke samenwerking	Intern (2)	Nee	Ja, door GGD IJsselland	11	2	Eindevaluatie COVID-19 gepland
Kennemerland	2	Maart – december 2020	<i>Lessons learned</i> , zelfevaluatie	Extern (2)	Ja (1 v/d 2)	Nee	12	3	Onbekend
Limburg-Noord	2	Februari – november 2020	Zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	5	3	Nee
Midden- en West-Brabant	2	Maart – december 2020	Tussentijdse evaluatie en zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	5	3	Onbekend
Noord- en Oost-Gelderland	1	Februari - december 2020	Zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	6	4	Tweede bestuurlijke tussen-evaluatie gereed (niet openbaar); evaluatie over periode van start crisis tot einde GRIP-4 lopend

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Noord-Holland Noord	11	Maart 2020 - juni 2021	Tussentijdse rapportages, functioneren crisisorganisatie, zelfevaluatie	Intern (9), extern (2)	Ja (6 v/d 10)	Ja, d.m.v. een enquête over gedrag en motivatie van burgers	51	2	Vorbereiding evaluatie van de periode juli tot en met oktober 2021 naar hele crisisorganisatie en overdracht naar gemeentelijke structuur.
Rotterdam-Rijnmond	7	Maart 2020 - februari 2021	Flitsreflecties, rode draad evaluatie, bevolkingszorg evaluatie	Extern (7)	Nee	Nee	85	3	Nee
Twente	2	Maart - december 2020	First en second impression functioneren crisisorganisatie	Extern	Nee	Nee	6	3	Onbekend
Utrecht	1	Maart - december 2020	Zelfevaluatie	Intern	Ja	Nee	0	3	Nee
Zaanstreek-Waterland	2	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluatie, eindbeschouwing	Intern (1), extern (1)	Nee	Nee	11	2	Onbekend
Zeeland	3	Maart - oktober 2020	Zelfevaluatie ROT-RBT, evaluatie kolom bevolkingszorg, quick scan evaluatie strategisch beleids-team zorg	Intern (2), extern (1)	Nee	Nee	66	3	Evaluatie start crisis tot zomer 2021, evaluatie witte kolom

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moet leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Zuid-Holland Zuid	15	Maart 2020 - maart 2021	Wekelijkse evaluaties, multidisciplinaire evaluaties, reflectie van evaluatie, verslag evaluatiebijeenkomst, incidentevaluatie, evaluatieverslagen bevolkingszorg en crisiscommunicatie	Intern (14), extern (1)	Nee	Nee	293	2	Externe evaluatie over periode maart 2020 t/m juni 2021
Zuid-Limburg	5	Maart - november 2020	Zelfevaluatie, tussentijdse evaluaties	Intern (3), extern (2)	Nee	Nee	98	3	ROT-evaluatie van 1 december 2020 tot 1 juli 2021

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).



Bijlage 2

Toelichting op het evaluatieoverzicht

Bovenstaande matrix geeft een overzicht van de evaluaties van de veiligheidsregio's die tussen maart 2020 en augustus 2021 zijn opgesteld. Alle veiligheidsregio's hebben het functioneren van de crisisorganisatie tijdens de coronacrisis geëvalueerd, maar er kunnen verschillen worden geconstateerd met betrekking tot onder andere de frequentie van evalueren, het type en de openbaarheid van de evaluaties. De informatie in de matrix is volledig gebaseerd op informatie uit de evaluaties van de veiligheidsregio's die ons ter beschikking zijn gesteld. Informatie uit andere bronnen dan die van de veiligheidsregio's zelf is niet opgenomen in de matrix.

De veiligheidsregio's (**kolom A**) zijn wettelijk vereist¹³ het functioneren van de crisisorganisatie tijdens de coronacrisis te evalueren. Hierdoor hebben alle veiligheidsregio's tenminste één evaluatie uitgevoerd of uit laten voeren. De evaluatiedocumenten die verwerkt zijn in de matrix zijn aangeleverd door de veiligheidsregio's of zijn te vinden op de website van desbetreffende regio. Verantwoordingsdocumenten, interne evaluaties waar geen formeel document over is opgesteld of evaluaties die we niet hebben mogen inzien, zijn niet meegenomen.

In **kolom B** wordt het totaal aantal evaluaties (zoals hierboven beschreven) van de desbetreffende veiligheidsregio aangegeven. De periode waarin de eerste tot het einde van de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden, wordt in de **kolom C** genoemd. Het type evaluatie staat in **kolom D**. De typering is gebaseerd op de titel van de evaluatie en bevestigd met informatie uit de

inleiding van het desbetreffende document. Per evaluatie wordt het type genoemd.

Of de evaluatie(s) intern – door de veiligheidsregio zelf – of extern – door een andere organisatie of adviesbureau – is of zijn uitgevoerd, wordt in **kolom E** aangegeven. In **kolom F** wordt aangegeven of de evaluatie(s) voor burgers online te vinden is of zijn. Dit geeft inzicht in de openbaarheid van de evaluatie(s) van de veiligheidsregio. Daarnaast is er gekeken of de bevolking is meegenomen in de evaluatie(s). Is er, bijvoorbeeld, een enquête geweest die wordt behandeld in de evaluatie? Of heeft de regio de effecten van de crisiscommunicatie gemonitord? Dit wordt aangegeven in **kolom G**.

Aan het einde van een evaluatie wordt vaak een aantal aanbevelingen gedaan en/of zijn er lessen getrokken. Het totale aantal aanbevelingen en/of lessen van alle evaluaties per veiligheidsregio, staat in **kolom H**. De inhoud van de aanbevelingen en eventuele herhalingen van aanbevelingen in verschillende evaluaties is hierbij buiten beschouwing gelaten. **Kolom I** geeft aan, aan hoeveel NIPV-onderzoeken over de veiligheidsregio's in de coronacrisis een regio heeft deelgenomen. Vanaf het begin van de coronacrisis heeft het NACB namelijk onderzoek gedaan naar veiligheidsregio's in de coronacrisis. Zo zijn in de periode van mei 2020 tot mei 2021 vier onderzoeken¹⁴ uitgevoerd waarvoor gesprekken zijn gehouden met verschillende medewerkers uit de veiligheidsregio's.

¹³ Op grond van artikel VIIB van de Twm moest de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet een verslag leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Zie <https://wetten.overheid.nl>.

¹⁴ *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin & Wijkhuis, 2020a). *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a). *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

Ten slotte laat de matrix in **kolom J** zien of de desbetreffende veiligheidsregio nog een evaluatie heeft lopen of een evaluatie heeft afgerond na augustus 2021. Deze zijn niet opgenomen in de eerdere kolommen, omdat voor de matrix de periode maart 2020 t/m augustus 2021 is aangehouden.

Ter controle van de cijfers en beschrijvingen gegeven aan de evaluaties, is de matrix naar de veiligheidsregio's gestuurd voordat het rapport is gepubliceerd. Hiermee is de mogelijkheid gegeven eventuele veranderingen en aanvullingen aan ons door te geven.



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Bijlage 3

Afkortingen

ACC-19	Ambtelijke Commissie COVID-19	ROAZ	Regionaal Overleg Acute Zorg
CoPI	commando plaats incident	RONAZ	Regionaal Overleg Niet-Acute Zorg
DOC-19	Directeuren Overleg COVID-19	ROT	regionaal operationeel team
DPG	Directeur Publieke Gezondheid	Twm	Tijdelijke wet maatregelen COVID-19
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst	VB	Veiligheidsberaad
GGZ	geestelijke gezondheidszorg	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
GHOR	Geneeskundige Hulporganisatie in de Regio	VVT	verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure	VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg	WHO	World Health Organization
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing	Wvr	Wet veiligheidsregio's
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid		
IRBT	interregionaal beleidsteam		
JenV	Justitie en Veiligheid		
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem		
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie		
LOCC-N	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum - nationaal		
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona		
MCC-19	Ministeriële Commissie COVID-19		
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing		
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid		
NACB	Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweertzorg		
OL	operationeel leider		
OMT	Outbreak Management Team		
RBT	regionaal beleidsteam		
RCDV	Raad Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio		
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu		

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T 026 355 24 00
www.nipv.nl

22-60445/22-84286

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Regio Arnhem		
Rnr.		
Sector/ afdeling:	INGEKOMEN:	Behan- delaar:
SD	22 APR 2022	
Kopie: <i>Middelbeem</i>		

Gemeenschappelijke Regeling
t.a.v. het dagelijks bestuur

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 088 118 86 71
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij
Mw. E.T. Schrijver
Telefoon 038 499 93 61
E.Schrijver@overijssel.nl

Datum	Kenmerk	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
13.04.2022	2022/0058137	GTK-GR-en		nvt

Onderwerp: Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK voor gemeenschappelijke regelingen 2022

Geacht bestuur,

Het landelijke Vakberaad gemeentefinanciën stelde in 2021 bijgaande gemeenschappelijk financieel toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen (GTK GR-en) op. Op 12 april jl. stelde het college van GS van Overijssel dit toezichtkader vast. Ook de colleges van GS van de andere provincies hebben dit toezichtkader vastgesteld of gaan dat binnenkort doen. In de bijlage ontvangt u een exemplaar van het GTK GR-en 2022.

Wat ging hieraan vooraf?

De provincie heeft de wettelijke taak om financieel toezicht te houden op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. In het landelijke Vakberaad gemeentefinanciën stemmen de 12 provincies de wijze waarop zij het financieel toezicht vormgeven met elkaar af. In 2020 trad de door het Vakberaad gemeentefinanciën opgestelde Gemeenschappelijk financieel toezichtkader voor gemeenten (GTK 2020) in werking. Er is toen voor gekozen om voor gemeenschappelijke regelingen een afzonderlijk toezichtkader op te stellen. De reden hiervoor is dat niet alle kaders voor gemeenten één op één kunnen worden toegepast op gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is in 2022 de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Deze wet biedt instrumenten om de grip op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraden te vergroten. Hiertoe zijn onder andere de termijnen voor de zienswijzprocedure en het vaststellen van de begroting verruimd.

Doel

Het GTK GR-en heeft tot doel het creëren van transparantie in het financieel toezicht. Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de financiën van uw gemeenschappelijke regeling en hoe houdt de provincie daar toezicht op? Transparantie en duidelijke kaders zijn van toegevoegde waarde voor zowel uw gemeenschappelijke regeling als voor de deelnemende gemeenten en de provincies.

Status

Het GTK GR-en is op 12 april jl. door Gedeputeerde Staten van Overijssel vastgesteld. Het treedt formeel in werking bij de begroting 2024. Hiervoor is gekozen omdat ten tijde van het vaststellen ervan veel gemeenschappelijke regelingen al vergevorderd zijn in het begrotingsproces 2023. Omdat dit GTK GR-en, als gevolg van de gewijzigde Wgr, een voor de gemeenschappelijke regelingen en de gemeenteraden gunstige verruiming van de termijnen voor de zienswijzprocedure en de begroting bevat, kunt u dit GTK GR-en desgewenst toepassen op de begroting 2023.

Datum verzending

19 APR. 2022

Dit toezichtkader is vooralsnog alleen van toepassing op alle gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezicht op houdt. Het ministerie van BZK houdt toezicht op de gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie deelneemt. Omdat het ministerie van BZK dit GTK GR-en (nog) niet heeft vastgesteld, is het vooralsnog niet van toepassing op die gemeenschappelijke regelingen. Uiteraard is de geldende wetgeving waarop dit GTK GR-en is gebaseerd wel van toepassing op alle gemeenschappelijke regelingen.

Tot slot

Voor nadere informatie en vragen kunt u contact opnemen met uw toezichthouder bij de provincie via bovenstaande contactgegevens.

Een afschrift van het GTK GR-en zenden wij naar alle aan uw regeling deelnemende gemeenten uit Overijssel en naar Provinciale Staten.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



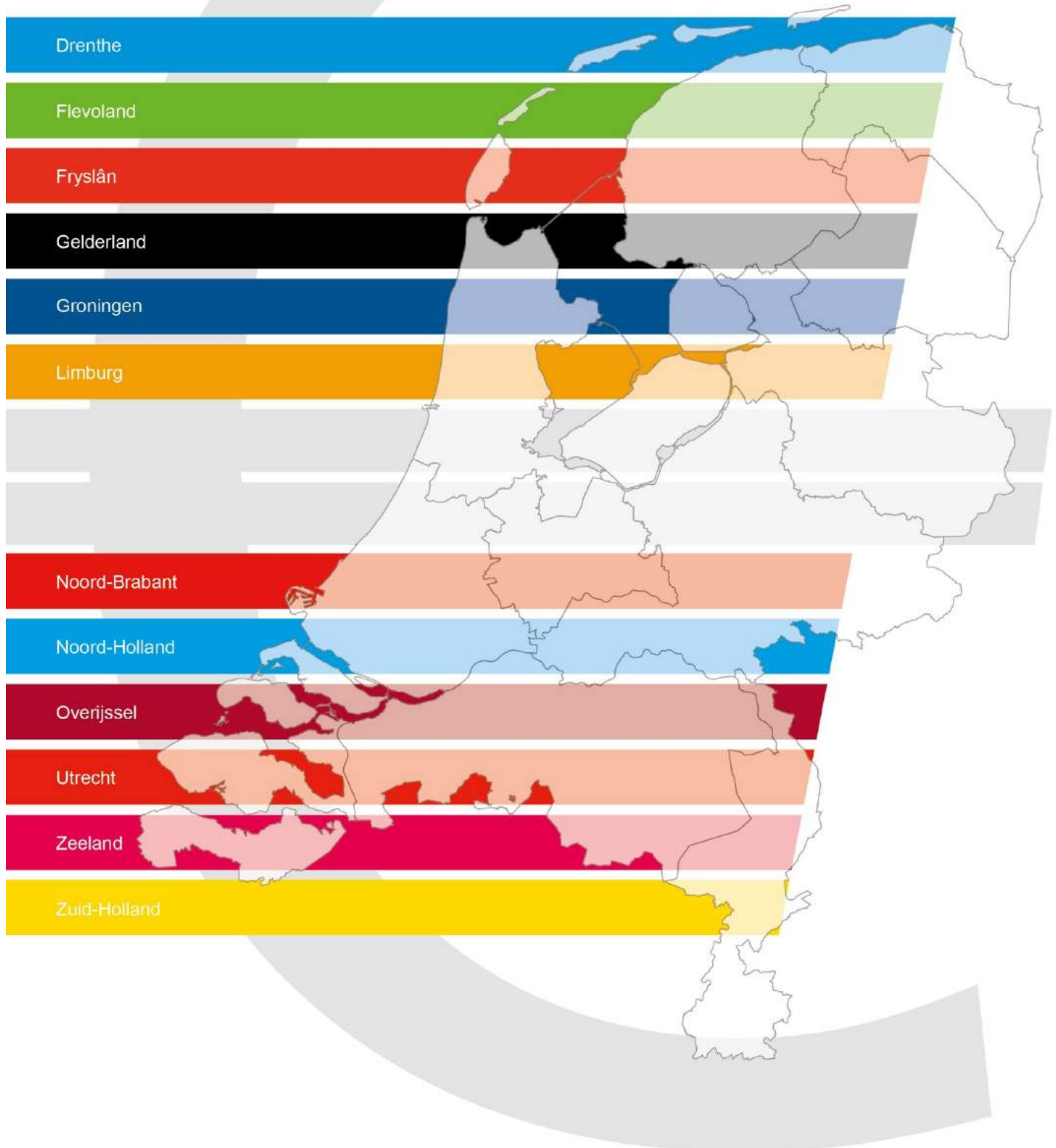
Voorzitter, A.P. Heidema



Secretaris, N. Versteeg

GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIËEL TOEZICHTKADER

GTK 2022 Gemeenschappelijke regelingen





provincie Drenthe



provinsje fryslân
provincie fryslân



provincie
Gelderland



provincie limburg



Provincie Noord-Brabant



provincie Overijssel



GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIËEL TOEZICHTKADER

GTK 2022 Gemeenschappelijke regelingen



INHOUD

1. INLEIDING	3
2. DOEL VAN HET FINANCIËEL TOEZICHT	6
3. ACTOREN BIJ HET FINANCIËEL TOEZICHT	7
4. UITGANGSPUNTEN	9
5. VORMEN VAN FINANCIËEL TOEZICHT	11
6. HET PROCES	12
6.1 Inzending van stukken	12
6.2 Bepalen van het toezichtregime	13
6.3 Uitvoeren van repressief toezicht	14
6.4 Uitvoeren van preventief toezicht	14
7. KADERS EN BEGRIPPEN	18
7.1 Toepassing BBV	18
7.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht	18
7.3 Structurele en incidentele baten en lasten	19
7.4 Bestemmingsreserve kapitaallasten	20
7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's	20
7.6 Financiële kengetallen	23
7.7 Indexatie	23
7.8 Taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen	23
7.9 Materiële vaste activa	24
7.10 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief	25
7.11 Vaststellingsbesluit begroting	25
8. OVERIGE TOEZICHTVORMEN	26
8.1 De administratie en de controle	26
8.2 Financiering; kasgeldlimiet en renterisiconorm (Wet fido)	26
8.3 Arbitrage	27
BIJLAGEN	29
1 TOELICHTING OP DE TOETSPUNTENLIJST	30
2 BEGRIPPENLIJST	33
3 WET- EN REGELGEVING	37

1. INLEIDING

Doelgroep

Dit *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK gemeenschappelijke regelingen* (hierna GTK) kent een brede doelgroep die vooral bestaat uit bestuurders en ambtenaren van:

- De provincies, als toezichthouder.
- Gemeenschappelijke regelingen (GR'en) als toezichtontvangers.
- Gemeenten, provincies en andere overheden als deelnemers¹.

Gedeputeerde Staten (GS) van de provincies en de Minister van Binnenlandse Zaken (De Minister) houden financieel toezicht op gemeenten, provincies en GR'en. Dit GTK heeft betrekking op dat financieel toezicht door GS op GR'en.

Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenschappelijke regelingen te bevorderen. De toezichthouders hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de wijze waarop aan het toezicht invulling wordt gegeven binnen het wettelijk kader. De afspraken worden gemaakt ter bevordering van de transparantie voor met name de ondertoezichtstaanden, maar ook voor de toezichthouders onderling.

In dit toezichtkader zijn deze gezamenlijke afspraken vastgelegd. Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. Het is voor de ondertoezichtstaanden en de toezichthouders zelf van wezenlijk belang dat het duidelijk is wat een toezichthouder wel en niet doet.

Waarom een GTK voor de regelingen?

Er hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden die relevant zijn voor het financieel toezicht, waardoor het GTK voor de gemeenten aan actualisatie onderhevig was. Naast deze noodzaak ontstond ook de behoefte tot (verdergaande) modernisering van het toezicht. De ontwikkelingen, waaronder de decentralisatie in het Sociaal Domein in 2015 en de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in 2016, hebben ertoe geleid dat in 2020 een nieuw GTK voor de gemeenten is opgesteld.

Gezien de grote praktische verschillen tussen gemeenten en GR'en is ervoor gekozen om een specifiek GTK te schrijven voor gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk verschillen gemeenten en GR'en sterk van elkaar wat ook tot uitdrukking komt in hun financiële verantwoording. Om het toezicht voor zowel de GR'en als de toezichthouder risicogericht, efficiënt en proportioneel uit te kunnen voeren, is voor een apart GTK voor de gemeenschappelijke regelingen gekozen.

Hoewel het BBV ook voor de regelingen leidend dient te zijn, zijn er vanuit de praktijksituaties waar op onderdelen het BBV voor de regeling niet van toepassing is of er op een andere manier invulling aan wordt gegeven. De toezichthouder verwacht in die gevallen dat de regeling in de begroting en/of jaarrekening helder toelicht waarom het onderdeel niet is opgenomen c.q. ervan wordt afgeweken.

In dit nieuwe GTK zijn de wijzigingen van de WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen) meegenomen, zover dit mogelijk was. Er is uitgegaan van de nieuwe termijnen zoals deze in het aangenomen wetsvoorstel zijn opgenomen. Andere wijzigingen van de WGR hebben geen directe invloed op het financieel toezicht en zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

¹ Onder deelnemers wordt verstaan de gemeenten die daadwerkelijk deelnemen en bijdragen aan de regeling en niet die gemeenten die enkel (via een DVO) diensten afnemen van de regeling.

Uit een aantal gehouden evaluaties van het interbestuurlijk en het financieel toezicht is modernisering wenselijk gebleken. Dat heeft geleid tot het aanbieden eind 2018 van de Agenda Toekomst van het (Interbestuurlijk) Toezicht (hierna: de Agenda) aan de Tweede Kamer. Zie voor meer informatie de website van de Rijksoverheid: [Ga naar Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht](#).

De opgaven waar het openbaar bestuur voor staat, zijn in de afgelopen jaren veranderd en onmiskenbaar complexer geworden. Daarom is het goed dat gezamenlijk wordt ingezet op een verandering van het toezicht. In de Agenda is helder beschreven welke veranderingen van het toezicht worden gevraagd. In de Agenda zijn zeven ontwerpprincipes en vijf actielijnen benoemd.

De zeven ontwerpprincipes zijn:

1. Horizontaal voorop en wordt versterkt.
2. Uniformiteit (methodiek) en maatwerk .
3. Risicogericht toezicht.
4. Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder .
5. Transparantie.
6. Verbinden van inzichten.
7. Efficiënt en effectief.

De vijf actielijnen zijn:

1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht.
2. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's, vanaf algemeen tot specifiek.
3. Beter voeren dialoog.
4. Beter leren via toezicht.
5. Uniformeren uitvoering toezicht (kengetallen c.a.).

Het doel van toezicht is in de Agenda als volgt geformuleerd:

“Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is.”

Toezicht is nadrukkelijk niet het primaire instrument om dit doel te bereiken. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de betreffende overheid is om haar eigen taken goed uit te voeren en om financieel stabiel te zijn. Daar hoort bij dat de horizontale ‘checks and balances’ goed worden ingevuld. Het verticale toezicht versterkt dit. De toezichthouder heeft een brede blik; doordat hij ziet wat er bij andere toezichtontvangers gebeurt, kan hij ontwikkelingen signaleren en goede praktijkvoorbeelden delen.

Aan de volgende vier ontwerpprincipes en actielijnen uit de agenda is in dit GTK zo goed mogelijk invulling gegeven.

1. *Uniformiteit en maatwerk / transparantie.*

Door een uniforme methodiek van toezicht te hanteren, is het transparant voor de toezichtontvanger hoe dit wordt toegepast, op welke wijze er wordt getoetst (normen) en hoe wordt omgegaan met de bevindingen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijke wens van de toezichtontvangers.

2. *Risicogericht toezicht.*

Toezicht focust zich op die situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. Hoewel er nog geen eenduidige methode van risicoanalyse beschikbaar is (deze wordt uitgewerkt in actielijn 5 van de agenda), wordt met dit GTK wel een eerste stap gezet.

4. *GTK gemeenschappelijke regelingen*

3. *Toezicht is proportioneel.*

Als een organisatie 'in control' en financieel gezond is, blijft het toezicht beperkt tot het minimaal noodzakelijke. Waar dat minder het geval is, draagt toezicht bij aan de versterking daarvan. De toezichthouder gaat in gesprek, geeft adviezen en/of grijpt in waar nodig.

4. *Beter voeren van de dialoog.*

Dit nieuwe GTK heeft als uitgangspunt dat goed toezicht alleen in dialoog kan worden uitgevoerd.

Status

GS van de twaalf provincies formuleren gezamenlijk in dit GTK de uitwerking van het bij wet- en regelgeving bepaalde financiële toezicht in kaders en werkwijzen. De afstemming hierover heeft ambtelijk plaatsgevonden tussen de gezamenlijke toezichthouders, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de VNG. Het GTK is hiermee een uitwerking van het wettelijk kader voor het financieel toezicht op decentrale overheden i.c. gemeenschappelijke regelingen.

Dit toezichtkader vervangt voor GR'en het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader - Kwestie van evenwicht!* uit 2014 (dat gold voor gemeenten én gemeenschappelijke regelingen).

Leeswijzer

Het doel van financieel toezicht en de betrokken actoren worden toegelicht in respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 welke vormen van financieel toezicht we kennen en gaat hoofdstuk 6 in op de wijze waarop het financieel toezicht wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 7 zijn de specifieke kaders en begrippen uitgewerkt.

Het financiële toezicht op financiering decentrale overheden en overige relevante zaken komen aan de orde in hoofdstuk 8.

2. DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT

Maatschappelijk belang

De financieel toezichthouder helpt GR'en bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de 'checks and balances' binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een decentrale overheid niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen. Een GR die in financiële moeilijkheden komt, moet aankloppen bij de deelnemende overheden waardoor deze mogelijk voor extra uitgaven komen te staan. Iedere deelnemer betaalt dan mee aan de financiële problemen van deze GR. Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij zowel de financiële gezondheid van GR'en als bij de financiële gezondheid van haar deelnemers als gevolg van aansprakelijkheid voor eventuele tekorten.

Ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording

Afgeleid van bovenstaande doelstelling dragen de toezichthouders ook bij aan de versterking van de horizontale verantwoording aan en de controle door de deelnemers en daarmee aan versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit gebeurt door het zoeken van de dialoog tussen de toezichthouder en de GR waar nodig.

Elke GR is verantwoordelijk voor haar eigen financieel beleid en beheer. De meerwaarde van het financieel toezicht is dat het een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de democratische horizontale verantwoording en de sturing en controle door haar eigen bestuur en indirect door de deelnemers van een GR. Onderdeel van de meerwaarde is de onafhankelijke positie van de toezichthouder en diens breder inzicht in problematiek en ontwikkelingen waar meerdere GR'en mee geconfronteerd worden.

De toezichthouder versterkt het inzicht in de stand van zaken van de decentrale overheidsfinanciën als geheel en geeft signalen af ten behoeve van het publiek debat. Toezicht houden is niet zo zeer 'bemoeien met', maar veeleer 'betrokken zijn bij', met name door middel van dialoog. Het gaat om een constructieve relatie waarin betrokken partijen met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid elkaar aanspreken en kritisch bevragen.

3. ACTOREN BIJ HET FINANCIËEL TOEZICHT

De Gemeenschappelijke Regeling (GR)

Gemeenschappelijke regelingen komen in vele soorten en maten voor. De WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen d.d. 20 december 1984) biedt de mogelijkheid om GR'en op te richten door verschillende bestuursorganen en openbare lichamen. De verschillende mogelijkheden zijn:

- Regeling zonder meer.
- Centrumregeling.
- Gemeenschappelijk orgaan.
- Bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Openbaar lichaam.

Centrumregelingen en de regeling zonder meer vallen buiten beschouwing van dit GTK aangezien zij geen verplichting hebben om een begroting en een jaarrekening op te stellen en deze in te dienen bij een toezichthouder. Het toezicht op centrumregelingen en de regeling zonder meer verloopt daarom indirect via het toezicht op haar deelnemers.

Dit GTK ziet toe op alle GR'en die onder het financieel toezicht vallen. Dit zijn:

- Gemeenschappelijk orgaan.
- Bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Openbaar lichaam.

De rechtspersoonlijkheid van de verschillende vormen GR'en kan verschillen. Een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft volledige rechtspersoonlijkheid, is in staat om verbintenissen aan te gaan, bezit te hebben en schulden te maken. Zodoende hebben ze ook een balans, eigen vermogen, schulden maar kunnen ze ook panden bezitten en werknemers in dienst hebben. Hier staat het gemeenschappelijk orgaan tegenover.

Het gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en is daarom niet in staat verbintenissen aan te gaan. Dit maakt bijvoorbeeld het hebben van eigendom, schuld of werknemers onmogelijk. Toch is het BBV volledig van toepassing. Daar waar deze realiteit schuurt, is het de verantwoordelijkheid van de GR en het openbaar lichaam specifiek om hier passend mee om te gaan. In de praktijk wordt daarom verwacht dat van regelgeving die niet van toepassing wordt geacht door een GR kan worden afgeweken op voorwaarde dat de GR hierbij uitlegt in de begroting en jaarrekening waarom zij van mening is waarom het BBV in dit geval niet van toepassing is.

Een gemeenschappelijke regeling zijnde een openbaar lichaam en een gemeenschappelijk orgaan kennen een duale bestuursstructuur met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent geen onderscheid tussen een algemeen en dagelijks bestuur. Om in dit GTK een onderscheid te maken tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt er gesproken over '(algemeen) bestuur' indien het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijnde een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan wordt bedoeld maar ook als het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt bedoeld. Met de term '(dagelijks) bestuur' wordt gerefereerd naar het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijnde een openbaar lichaam en het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk orgaan, maar ook naar het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Het (algemeen) bestuur heeft een kaderstellende en controlerende taak. Als verlengd lokaal bestuur leggen ze de beleidsdoelen met de daarbij behorende budgetten in de begroting vast. Zij moeten daarbij zorgen dat de begroting een structureel en reëel evenwicht vertoont (Artikel 35, lid 6 jo. 189 Gemeentewet).

De deelnemer

De deelnemers aan een GR kunnen wisselende bevoegdheden, rechten en plichten hebben ten opzichte van een GR. Dit is afhankelijk van het type GR, de statuten en verdere afspraken over en met de GR. [Ga naar Artikel 16 e.v. WGR](#)

De deelnemers aan een GR worden door hun bestuurders vertegenwoordigd in het bestuur van de GR. Deelnemers aan een GR kunnen zijn Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Als de provincie deelnemer is dan is het Rijk de toezichthoudende instantie. Voor wat betreft het provinciale financiële toezicht op de GR'en zijn de toezichtbepalingen uit de Gemeentewet analoog van toepassing zoals die gelden voor de gemeenten.

De toezichthouder

De provincie is financieel toezichtbouder op GR'en. Het betreft de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak. [Ga naar Artikelen 186 t/m 215 Gemeentewet](#) en [Ga naar Artikel 12 Financiële-verhoudingswet](#). Deze artikelen zijn ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. [Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR](#). Dit GTK heeft alleen betrekking op het toezicht van de provincie op GR'en.

De inhoudelijke coördinatie van het financieel toezicht vindt plaats in het Vakberaad Gemeentefinanciën. Dit is een overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van het IPO, de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De financieel toezichthouder kijkt vooruit en anticipeert op actuele gebeurtenissen die mogelijk invloed hebben op de financiën. Hij vormt zich een oordeel over het structureel en reëel evenwicht van de begroting en meerjarenraming. Daarbij heeft de toezichthouder een adviserende rol, maar grijpt ook in als dat nodig is. Dit gebeurt proportioneel en bij voorkeur via de dialoog. Financieel toezicht moet niet worden verward met controle van de (financiële) administratie. Dat is een taak van de GR zelf. De jaarrekening en de bevindingen van de accountant maken wel onderdeel uit van het begrotingsonderzoek door de financieel toezichthouder. [Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 203 Gemeentewet](#).

Overig

De accountant controleert het getrouwe beeld van de jaarrekening en vormt zich een oordeel over de administratieve organisatie en de interne controle en kan daarover ook aanbevelingen doen. Ook heeft de accountant vaak een adviserende rol. Dit doet de accountant in opdracht van het (algemeen) bestuur, die daarbij ook aanvullende eisen kan stellen. [Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 213 Gemeentewet](#).

Eventuele commissies van de GR kunnen allerlei bevoegdheden hebben waarvoor de financiële verantwoordingsstukken en het toezicht daarop van belang kan zijn. [Ga naar Artikel 24 en 25 WGR](#).

4. UITGANGSPUNTEN

Algemene uitgangspunten voor het GTK

Financieel toezicht vindt zijn basis in de wet en is gebaseerd op vertrouwen. Ten behoeve van het maatschappelijke doel (zie hoofdstuk 2) heeft de wetgever bepaald dat de toezichthouder zich een oordeel vormt over het al dan niet structureel en reëel in evenwicht zijn van de (meerjaren)begroting van de GR'en. Uitgangspunt hierbij is dat iedere GR zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer. Onverlet deze eigen verantwoordelijkheid is de toezichthouder alert op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht (kunnen) aantasten.

De toezichthouder doet waar nodig uitspraken over het financieel beleid, de verordeningen (*Ga naar Artikel 212 Gemeentewet*) en het financieel beheer, waaronder het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Daarnaast kan de financieel toezichthouder, vanuit zijn toezichthoudende taak, suggesties en adviezen geven die de overige beleidsvelden raken.

Financieel toezicht moet niet worden verward met controle van de (financiële) administratie. Zo kan de toezichthouder zich bijvoorbeeld beperken tot de vraag of er recente onderhoudsplannen zijn en of deze correct financieel vertaald zijn naar de begroting en meerjarenraming. De toezichthouder vertrouwt erop dat deze plannen er ook daadwerkelijk zijn. Dat laat overigens onverlet dat onderhoudsplannen wel, om diverse redenen, kunnen worden opgevraagd.

Met dit nieuwe GTK zetten we een eerste stap in de gewenste richting uit de Agenda (zie hoofdstuk 1). Dit en bovenstaande uitgangspunten hebben geleid tot vier algemene uitgangspunten voor dit GTK.

1. Uniformiteit en maatwerk.
2. Risicogericht toezicht.
3. Toezicht is proportioneel.
4. Transparantie.

1. Uniformiteit en maatwerk

Toezichthouders streven naar uniformiteit en daarmee ook naar meer eenduidigheid ten aanzien van de gehanteerde criteria.

Na toepassing van uniforme kaders voor het bepalen van het toezichtregime, is het toezicht vooral maatwerk en vindt het plaats op basis van contact en dialoog. Het huidige toezicht verandert naar lerend toezicht, waarbij het niet meer alleen draait om beoordelen, maar ook om het signaleren en vooral een constructieve dialoog tussen toezichthouder en toezichtontvanger. Hierbij wordt expertise ingebracht en aan beide zijden wordt geleerd om het toezicht te optimaliseren. Er is ruimte voor maatwerk in de uitvoering van toezicht, maar ook voor gerichte interventies waar die nodig blijken.

Aan het maatwerk wordt in dit GTK uitvoering gegeven door de uitgangspunten risicogericht en proportioneel te hanteren. Risicogericht en proportioneel toezicht houdt in dat de toezichthouder bepaalt hoeveel (extra) aandacht een GR naar zijn oordeel nodig heeft. De toezichthouder stemt de intensiteit van het onderzoek en het contact met de GR daarop af.

2. Risicogericht toezicht

De huidige vormen van het toezichtregime (waarbij de keuze is beperkt tot repressief of preventief toezicht) geeft nog onvoldoende duiding over de financiële positie van een regeling en de financiële risico's die zij loopt. Bevindingen zullen altijd binnen een bepaalde context geplaatst moeten worden. Om een inschatting te maken van de kans dat een regeling op termijn in financiële problemen kan komen, ontwikkelen de

toezichthouders daarom een methodiek om voor de (verschillende) regelingen een risico-indeling te kunnen opstellen. Deze indeling helpt de toezichthouder bij het inschatten van de mogelijke extra aandacht die een regeling nodig heeft. Deze indeling is in eerste instantie bedoeld als hulpmiddel voor de oordeelsvorming van de toezichthouder en het daaraan gekoppelde proportionele toezicht en geeft aanvullende informatie voor de dialoog met de regeling.

3. Toezicht is proportioneel

De toezichthouders willen zo effectief mogelijk optreden en zo efficiënt mogelijk werken. Daarbij wil het financieel toezicht de administratieve last voor regelingen beperken, ofwel: licht waar het kan, zwaarder waar het nodig is. Er wordt zoveel mogelijk uitgegaan van beschikbare informatie. Als voor de oordeelsvorming over de financiële positie nadere informatie nodig is, zal hierom verzocht worden.

Als de begroting van een GR voldoet aan de wettelijke criteria om in aanmerking te komen voor repressief toezicht (zie hoofdstuk 5), dan zal de toezichthouder zich meestal beperken tot regulier contact met de GR. Mocht de situatie verslechteren, waardoor de begroting op termijn mogelijk niet meer voldoet aan de criteria voor het repressieve toezicht, dan zal de toezichthouder hierop acteren. Dit zal zich vertalen in diepgaander onderzoek van de financiële stukken en intensievere contacten, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Met de uitvoering van het financieel toezicht wordt ingespeeld op de individuele situatie van de GR. Immers, niet iedere GR is hetzelfde en financiële knelpunten kunnen door uiteenlopende oorzaken zijn ontstaan.

4. Transparantie

Het toezichtoordeel

Transparant betekent dat van tevoren helder is wat de toezichthouder van de GR verwacht en wat de GR van de toezichthouder kan verwachten. Bovendien moet de toezichthouder in staat zijn het toezichtoordeel uit te leggen. Met dit GTK is aan deze twee aspecten van transparantie verder invulling gegeven door onder andere de kaders en begrippen beter toe te lichten en specifiek te maken voor GR'en.

Financiële (toezicht)informatie

Het belang van de openbaarheid van publieke informatie (transparante overheid) voor de democratische rechtstaat, de burger en het bestuur, is groot. Bij de toezichthouders gebeurt er al veel op het gebied van inventariseren en openbaar maken van financiële (toezicht)informatie. Het streven is te komen tot meer uniformiteit tussen toezichthouders. Deze ambitie van de gezamenlijke toezichthouders zal de komende jaren naar verwachting verder worden opgepakt en ingevuld.

5. VORMEN VAN FINANCIËEL TOEZICHT

In dit hoofdstuk worden de twee wettelijke vormen van financieel toezicht kort toegelicht:

1. Repressief toezicht
2. Preventief toezicht

Voor een beschrijving van het toezichtproces wordt verwezen naar hoofdstuk 6. De kaders en begrippen die daarbij worden gehanteerd zijn toegelicht in hoofdstuk 7.

De toezichthouder bepaalt de vorm van toezicht op basis van:

- Gemeentewet.
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en de notities van de commissie BBV.
- Dit GTK voor GR'en.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder.

Er is altijd sprake van repressief toezicht als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De begroting is structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten dekken ieder jaar de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
- De jaarrekening en begroting zijn op tijd ingezonden. De jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgend op het verslagjaar en de begroting vóór 15 september van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Preventief toezicht

Preventief toezicht is uitzondering en wordt ingesteld als niet voldaan wordt aan het criterium structureel en reëel evenwicht. Preventief toezicht kan ook worden ingesteld als niet is voldaan aan de wettelijke inzendtermijnen. Overschrijding van de uiterste inzenddata leidt in beginsel tot preventief toezicht, ook voor een financieel gezonde GR. De reden hiervoor is dat zowel de deelnemers als de toezichthouder tijdig over informatie moeten beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Bovendien kan het niet voldoen aan de termijnen een signaal zijn dat een GR de financiële huishouding niet op orde heeft.

Preventief toezicht betekent dat de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door de toezichthouder, voordat deze kunnen worden uitgevoerd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de GR geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder. In hoofdstuk 6 zijn de uitzonderingen hierop toegelicht.

Structureel en reëel niet in evenwicht

Preventief toezicht is aan de orde als, naar het oordeel van de toezichthouder, de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is én het naar het oordeel van de toezichthouder niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk tot stand kan worden gebracht in het laatste jaar van de meerjarenraming. De hierbij geldende kaders worden toegelicht in hoofdstuk 7.

6. HET PROCES

6.1 Inzending van stukken

Een GR is verplicht haar algemene financiële en beleidsmatige kaders en voorlopige jaarrekening vóór 30 april toe te zenden aan haar deelnemers. De deelnemers kunnen bij hun controlerende taak gebruik maken van deze informatie van de GR, en van de accountant en commissies. Daarnaast dient de conceptbegroting 10 weken voor de behandeling door het (algemeen) bestuur aan de deelnemers te worden toegezonden zodat deze de mogelijkheid hebben tot het geven van een zienswijze.

Om de begroting te kunnen beoordelen, moet de toezichthouder over voldoende informatie beschikken. GR'en zijn daarom verplicht een aantal documenten aan te leveren. Het gaat daarbij om volledige documenten, die door het (algemeen) bestuur zijn vastgesteld. De toezichthouder kan zelf bepalen hoe de inzending geregeld wordt, bijvoorbeeld in een digitale vorm (zoals pdf) en aan een bepaald e-mailadres, de Berichtenbox of het digitale loket van de provincie. Digitale aanlevering in een web-versie (HTML of link) van het document is echter niet toegestaan.

Voor de aanlevering van de stukken gelden termijnen. In onderstaand overzicht zijn de verplicht in te zenden stukken gespecificeerd, inclusief de inzendtermijnen.

Tabel 1 Verplicht in te zenden stukken financieel toezicht.

Aan te leveren stukken	De stukken bevatten minimaal	Termijn
(Financiële) verordeningen	<ul style="list-style-type: none">- Uitgangspunten en regels voor het financiële beleid en beheer- Getekend besluit (algemeen) bestuur.	Maximaal twee weken na besluitvorming.
Begroting en meerjarenraming	<ul style="list-style-type: none">- Beleidsbegroting- Financiële begroting- Meerjarenraming- Gelijkzeitig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen- Getekend bestuursbesluit- Overige begrotingswijzigingen.	Maximaal twee weken na besluitvorming en begroting + eventuele eerste wijzigingen daarvan vóór 15 september in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar.
Jaarstukken	<ul style="list-style-type: none">- Jaarverslag- Jaarrekening- Controleverklaring- Accountantsverslag- Getekend bestuursbesluit.	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.

Vaststellen jaarstukken

De jaarstukken kunnen pas worden vastgesteld als ze compleet zijn. (zie Artikel 35 lid 6 WGR jo. Titel IV, hoofdstuk XIII, paragraaf 2 Gemeentewet). Jaarstukken kunnen bijvoorbeeld niet, in afwachting van de controleverklaring, onder voorbehoud worden vastgesteld. Als hierdoor de wettelijke inzendtermijn wordt overschreden, is het van belang dat de GR hierover tijdig in overleg treedt met de toezichthouder.

Overige relevante documenten en informatie

De documenten worden niet losstaand beoordeeld, maar in samenhang met elkaar en vanuit historisch besef. Voor het beoordelen van deze stukken raadpleegt de toezichthouder, naast de hierboven genoemde verplichte documenten, vaak ook andere documenten en informatie, zoals:

- Tussentijdse (bestuurs)rapportages.
- Kadernota's.
- Conceptbegroting, na behandeling door het dagelijks bestuur.
- Zienswijzen bij begroting en begrotingswijzigingen.
- Financiële beleidsnota's.
- Beheerplannen kapitaalgoederen.

6.2 Bepalen van het toezichtregime

Naleven inzendtermijnen

Het niet naleven van termijnen kan een indicatie zijn voor minder goed functioneren van de financiële huishouding. Daarom hebben de toezichthouders de wettelijke bevoegdheid om een GR onder preventief financieel toezicht te plaatsen, als inzendtermijnen worden overschreden. De gronden voor het instellen van dit preventief toezicht zijn facultatief en bieden de toezichthouder de mogelijkheid deze bevoegdheid zo nodig met enige soepelheid uit te oefenen.

GR'en moeten dus rekening houden met de inzendtermijnen, bijvoorbeeld bij het aanbieden van stukken aan deelnemers voor zienswijzen. Er moet voldoende tijd zijn om de stukken, na een ronde van zienswijzen, in te zenden en te beoordelen. Wanneer een GR voorziet dat de wettelijke inzendtermijn niet gehaald kan worden, moet de toezichthouder hiervan direct in kennis worden gesteld. De toezichthouder kan met de GR maatwerkafspraken maken over de consequenties van de termijnoverschrijding. Agenda-technische redenen zijn hierbij geen argument om af te zien van preventief toezicht.

Structureel en reëel begrotingsevenwicht

Nadat de benodigde documenten zijn aangeleverd, vormt de toezichthouder zich een oordeel over het structurele en reële begrotingsevenwicht. Dit doet hij met behulp van een toetspuntenlijst. De toetspuntenlijst – voor zover van toepassing - geeft de toezichthouder inzicht of er sprake is van structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar. Is er naar het oordeel van de toezichthouder sprake van een tekortsituatie, dan onderzoekt hij de aannemelijkheid van herstel binnen de meerjarenraming.

Op basis van deze toetspuntenlijst en eventueel verder onderzoek wordt dus bepaald of er sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Zo niet, kan dan worden vastgesteld dat het voldoende aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht? In beide gevallen is er sprake van repressief financieel toezicht.

Hieronder volgen de vragen uit de toetspuntenlijst. Zie hoofdstuk 7 voor een toelichting op de begrippen en kaders waarop de toetspuntenlijst is gebaseerd. Bijlage 1 bevat een aanvullende toelichting op de toetspuntenlijst.

Toetspuntenlijst voor financieel toezicht

1. Zijn de begroting en jaarrekening, tijdig ingezonden?
2. Presenteert de GR zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?
3. Is er een specificatie opgenomen van de verdeling van de totale baten en totale lasten per deelnemer?
4. Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
5. Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?
6. Kan de GR de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
7. Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol?
8. Voldoet de GR voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm (= ondergrens) en is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandscapaciteit in relatie tot de gekwantificeerde risico's of mocht er geen weerstandsvermogen aanwezig zijn of aangehouden mogen worden, worden dan de risico's duidelijk en reëel weergegeven voor de deelnemers?
9. Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

Als de begroting, op basis van verder onderzoek, naar het oordeel van de toezichthouder, niet structureel en reëel in evenwicht is en het voor de toezichthouder niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld, is er van rechtswege sprake van preventief toezicht. Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 203 Gemeentewet. Zodra deze situatie zich voordoet, biedt de toezichthouder de GR gelegenheid tot overleg. Hiermee stelt de toezichthouder de GR in staat aanvullende maatregelen te treffen om preventief toezicht te voorkomen.

De toezichthouder stelt het bestuur schriftelijk in kennis van het toezichtregime voor het komende jaar. Hierin wordt het oordeel van de toezichthouder kenbaar gemaakt aan de GR. Het is de verantwoordelijkheid van de GR om dit oordeel te delen met haar deelnemers. Indien de toezichthouder van oordeel is dat de situatie daarom vraagt, kan de brief met het toezichtregime en de onderbouwing ook direct in afschrift naar de deelnemers gestuurd worden.

6.3 Uitvoeren van repressief toezicht

Zoals eerder vermeld, vindt het repressieve begrotingstoezicht risicogericht en proportioneel plaats. Toezichthouders kunnen eigen accenten en prioriteiten toevoegen aan de wijze waarop zij het toezicht vormgeven. Op basis van onder andere het risicoprofiel van een GR (zie hoofdstuk 4), beoordeelt de toezichthouder welke (extra) werkzaamheden worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan verdiepend onderzoek op basis van (aanvullende) stukken, het volgen van de ontwikkelingen binnen de regio waarin de GR opereert of extra ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

6.4 Uitvoeren van preventief toezicht

Goedkeuring van begroting en begrotingswijzigingen

Als een GR door de toezichthouder voor het begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht is geplaatst, behoeven de begroting en de wijzigingen daarop de goedkeuring van de toezichthouder. Hiervoor gelden de volgende termijnen. (Ga naar Artikel 10:31 Awb):

- De toezichthouder maakt een besluit over al dan niet goedkeuring van de begroting of een begrotingswijziging, binnen 13 weken na inzending ervan aan de GR bekend.
- Om goedkeuring op de begroting te verkrijgen, moet de GR in geval van een tekortsituatie actie ondernemen op basis van de met de toezichthouder gemaakte afspraken, zoals bijvoorbeeld het indienen van een door het (algemeen) bestuur vastgesteld herstelplan.
- De toezichthouder kan de termijn van 13 weken éénmaal met ten hoogste 13 weken verlengen (verdagening). Dat moet gebeuren vóór het verstrijken van de eerste termijn van 13 weken.
- Onthouding van goedkeuring, of gedeeltelijke goedkeuring van de begroting, vindt niet eerder plaats dan nadat de toezichthouder het (algemeen) bestuur de gelegenheid tot overleg heeft geboden. De motivering van het goedkeuringsbesluit verwijst naar hetgeen in dit overleg aan de orde is gekomen (*Ga naar Artikel 10:30 Awb*).
- Zolang aan de begroting geen goedkeuring is gehecht, kunnen wijzigingen daarop niet afzonderlijk worden goedgekeurd. Als een besluit tot wijziging van de begroting ter goedkeuring wordt aangeboden, terwijl de begroting nog niet is goedgekeurd, dan begint de termijn van 13 weken te lopen op de dag dat de begroting is goedgekeurd.
- Als de toezichthouder niet op tijd beslist, wordt de begroting of begrotingswijziging geacht te zijn goedgekeurd en kan de GR overgaan tot uitvoering ervan. Het preventieve toezicht vervalt hiermee niet. Voor nieuwe begrotingswijzigingen gelden daarna ook bovenstaande termijnen, tenzij de toezichthouder heeft besloten het preventieve toezicht te beëindigen.

De termijn waarbinnen een besluit genomen dient te worden, kan eenmaal voor zes maanden worden verdaagd als voor het nemen van een besluit raadgeving van een adviseur is vereist. De adviseur moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. *Ga naar Artikel 10:31 lid 3 Awb en Ga naar Artikel 3:5 Awb*.

Aangaan van verplichtingen vóór goedkeuring van de begroting

Zolang de begroting of een besluit tot wijziging van de begroting (nog) niet is goedgekeurd door de toezichthouder, behoeft het (dagelijks) bestuur voor het aangaan van verplichtingen de toestemming van de toezichthouder.

De toezichthouder kan bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het (dagelijks) bestuur geen goedkeuring behoeft voor het aangaan van verplichtingen, voordat de begroting is goedgekeurd, of nadat goedkeuring aan de begroting is onthouden. Met de GR worden hierover afspraken gemaakt. Hierdoor worden de reguliere bedrijfsvoering, de uitvoering van wettelijke taken en uitvoering van het beleid niet onnodig verstoord. Dit zal in de praktijk inhouden dat een GR uitgaven kan doen tot het niveau van (een deel van) de laatst vastgestelde begroting, inclusief begrotingswijzigingen, tenzij bij de nieuwe - nog aan de goedkeuring onderhevige - begroting het lastenniveau lager is vastgesteld. Voor alles wat nieuw is ten opzichte van de laatste begroting is toestemming nodig.

Op een verzoek om toestemming moet de toezichthouder binnen twee maanden beslissen. Als binnen deze termijn geen besluit is genomen, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 208 lid 3 Gemeentewet*.

Als afwegingskader ten aanzien van nieuwe verplichtingen gelden de criteria conform de Handleiding artikel 12 Financiële-verhoudingswet. De verplichtingen moeten onontkoombaar en onuitstelbaar zijn. Hieraan wordt bijvoorbeeld voldaan wanneer:

- er sprake is van een wettelijke verplichting, of
- uitstel leidt tot aansprakelijkstelling of kapitaalvernietiging, of
- toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.

Uitzondering: dringende spoed

Het (dagelijks) bestuur mag alleen in gevallen van dringende spoed verplichtingen aangaan zonder verkregen goedkeuring van de toezichthouder. Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 209 Gemeentewet. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet tijdig mogelijk is. Of deze noodzaak aanwezig is, is ter beoordeling van het (algemeen) bestuur. Bestuursleden die vóór stemmen lopen daarbij een zeker risico. Als de toezichthouder later goedkeuring onthoudt aan de begrotingswijziging, kunnen de betreffende bestuursleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. 210 Gemeentewet.

Samen met de GR op zoek naar de oplossing

In geval van preventief toezicht gaat de toezichthouder samen met de GR aan de slag om helder te krijgen waar exact de pijnpunten liggen. Dit is meestal een periode van een intensieve dialoog tussen toezichthouder en GR, ambtelijk en indien noodzakelijk ook bestuurlijk. Vaak moeten er moeilijke keuzes door de GR worden gemaakt en een herstelplan worden opgesteld waarin zicht geboden wordt op financieel herstel bij de GR. Gezien de gevolgen die dit ook kan hebben voor de deelnemers, dienen deze door de GR ook goed op de hoogte te worden gehouden.

Het is de verantwoordelijkheid van het (algemeen) bestuur om (een pakket van) maatregelen te treffen om het structureel en reëel begrotingsevenwicht te herstellen.

Al dan niet beëindigen van het preventieve toezicht

Het preventieve toezicht is in beginsel het hele begrotingsjaar van kracht, maar er bestaat een mogelijkheid voor de toezichthouder om het preventieve toezicht gedurende het jaar te beëindigen. Er zijn twee opties nadat de begroting is goedgekeurd:

1. Intrekken van preventief toezicht. Ga naar Artikel 35, lid 6 jo. artikel 203 lid 5 Gemeentewet.
 2. In stand houden van preventief toezicht gedurende de rest van het begrotingsjaar.
-
1. Een situatie van preventief toezicht zal in de praktijk vaak leiden tot het op onderdelen bijstellen van de bestaande begroting; meestal wordt dit een herstelplan genoemd. Als de toezichthouder vindt dat het structurele en reële evenwicht is hersteld, bijvoorbeeld doordat de GR heeft besloten tot een concreet bezuinigingsplan, dan kan de toezichthouder op dat moment de begroting alsnog goedkeuren en beslissen het preventieve toezicht daarna te beëindigen.
 2. Een andere mogelijkheid is dat het begrotingsevenwicht is hersteld, maar dat de toezichthouder toch nog een vinger aan de pols wil houden. De begroting wordt goedgekeurd en het preventieve toezicht wordt dan niet beëindigd.

Ook in het geval preventief toezicht is ingesteld wegens termijnoverschrijding, bestaat de mogelijkheid om dit weer in te trekken als de begroting/jaarrekening alsnog is ingezonden. Dit omdat op het moment dat de begroting en jaarrekening zijn aangeleverd, de toezichthouder er een financieel oordeel over kan vormen.

Onthouding goedkeuring begroting

Als, ondanks een eventueel herstelplan, niet voldoende aannemelijk is dat er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht, zal de toezichthouder (al dan niet gedeeltelijk) de goedkeuring aan de begroting moeten onthouden. Het preventieve toezicht blijft dan onverminderd van kracht, tot de begroting van het daaropvolgend jaar is ingediend en de toezichthouder heeft beoordeeld dat er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht. Het blijft gedurende deze periode de verantwoordelijkheid van het (algemeen) bestuur om zo spoedig mogelijk te zorgen voor het herstel van het structurele en reële evenwicht op de begroting.

Voorafgaand aan het onthouden van de goedkeuring, wordt het (algemeen) bestuur gelegenheid gegeven tot overleg. *Ga naar Artikel 10:30 Awb*. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur opdracht geven dit overleg te voeren. *Ga naar Artikel 33a WGR*. Het is ook mogelijk dat het algemeen bestuur een delegatie uit zijn midden afvaardigt, waarbij de aanwezigheid van de verantwoordelijk bestuurder gewenst kan zijn.

De winkel moet open blijven

Als aan de begroting de goedkeuring wordt onthouden, dan worden de kaders en gemaakte afspraken met betrekking tot het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven, zoals eerder in dit hoofdstuk toegelicht, heroverwogen. Er is immers nog steeds geen sprake van een begroting als basisstuk waarop wijzigingen kunnen worden doorgevoerd of verplichtingen kunnen worden aangegaan. De toezichthouder kan bepalen welke verplichtingen of uitgaven geen toestemming vooraf behoeven, maar zal hier, in de situatie waarbij goedkeuring aan de begroting is onthouden, terughoudend mee omgaan. Dit benadrukt de noodzaak voor het bestuur om zo spoedig mogelijk maatregelen te benoemen die een daadwerkelijk evenwichtsherstel aantonen. Tot die tijd zal de toezichthouder het niveau waarop uitgaven mogen worden gedaan vaststellen op een lager niveau dan gebruikelijk, waarbij afhankelijk van de specifieke situatie maatwerk wordt toegepast.

Als er zicht is op een oplossing voor herstel van het structurele en reële begrotingsevenwicht, kunnen de afspraken voor het aangaan van verplichtingen, afhankelijk van de situatie, weer worden versoepeld.

Op zoek naar een oplossing

De GR moet dus blijven werken aan een oplossing om het evenwicht te herstellen (herstelplan). Het (algemeen) bestuur is hiervoor verantwoordelijk. Het contact tussen toezichthouder en de GR wordt in deze periode verder geïntensiveerd. De toezichthouder doet via het toezicht al het nodige ter verbetering van de financiële positie van de betrokken GR.

De GR verwerkt de maatregelen in de begroting. Op basis daarvan beoordeelt de toezichthouder of de GR in aanmerking kan komen voor repressief toezicht. Ook hierbij gelden uiteraard de in dit GTK toegelichte kaders.

Jaarrekening

De niet goedgekeurde begroting heeft geen juridische status. Het is, in het kader van rechtmatigheid van de uitgaven, van belang dat de GR de beschikbare budgetten laat aansluiten op de laatst goedgekeurde begroting, aangevuld met de verplichtingen waar de toezichthouder toestemming voor heeft gegeven. De jaarrekening, die op deze cijfers is gebaseerd, is het sluitstuk van het preventieve begrotingsjaar. Het desbetreffende preventieve begrotingsjaar kan dan met een door het (algemeen) bestuur vastgestelde jaarrekening en een goedkeurende accountantsverklaring worden afgesloten.

Nazorg preventief toezicht

Nadat een GR onder preventief toezicht heeft gestaan, kan de toezichthouder aan deze GR nog een periode van bijvoorbeeld een jaar extra aandacht besteden. De toezichthouder en de GR maken zo nodig afspraken over periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg tijdens deze periode. Deze overleggen kunnen worden gekoppeld aan de planning en control cyclus van de GR. In deze overleggen kan worden vastgesteld of de afspraken, die tijdens het preventieve toezicht zijn gemaakt, zijn nagekomen.

7. KADERS EN BEGRIPPEN

7.1 Toepassing BBV

Ondanks het feit dat het BBV onverkort ook geldt voor de GR'en, zijn er situaties waarbij het niet mogelijk of onwenselijk is om het BBV volledig toe te passen. Zo kan een regeling bijvoorbeeld geen bezittingen of eigen vermogen hebben. In die gevallen wordt aanbevolen om in de begroting en jaarrekening te vermelden dat vanwege de (juridische) aard van de regeling het niet mogelijk is om bezittingen te hebben, schulden te hebben of verbintenissen aan te gaan. Alle rechtshandelingen komen direct voor rekening van de deelnemers. Dit stelt de betreffende bepalingen van het BBV niet buiten werking, maar vragen wel de aandacht van de GR. Het motto is dus: pas toe of leg uit!

7.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht

Structureel evenwicht

Structureel evenwicht betekent dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten. De incidentele lasten mogen worden gedekt door structurele en door incidentele baten. Het (algemeen) bestuur heeft de wettelijke taak een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. De financieel toezichthouder heeft de wettelijke taak om te beoordelen of er sprake is van structureel en reëel evenwicht.

Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is belangrijk dat inzicht bestaat in welk deel van de baten en lasten incidenteel is en welk structureel. In de begroting moet daarom een limitatief overzicht van de incidentele baten en lasten worden gegeven. Dit verplichte (meerjarige) overzicht speelt een rol bij het vast kunnen stellen of er sprake is van een structureel evenwicht.

Door het betrekken van de eindcijfers uit het overzicht van incidentele baten en lasten bij het begrotingssaldo met de cijfers uit het overzicht van de (totale) lasten en baten wordt inzicht gegeven in het structureel begrotingssaldo.

Dit kan op de volgende wijze eenvoudig worden gepresenteerd:

Tabel 2 Presentatie van het structureel begrotingssaldo

(bedragen x € 1000)	2023	2024	2025	2026
Saldo baten en lasten	-1.460	-1.500	-1.690	-1.335
Saldo toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	1.660	1.630	1.500	1.250
Begrotingssaldo	200	130	-190	-85
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	-150	-100	200	50
Structureel begrotingssaldo	50	30	10	-35

De in de tabel opgenomen bedragen incidentele lasten en baten sluiten aan op de totalen uit het overzicht incidentele lasten en baten en bevatten eveneens de incidentele mutaties reserves.

De Commissie BBV adviseert het structureel begrotingssaldo te presenteren conform bovenstaand voorbeeld. Hiermee wordt inzicht gegeven of de begroting en meerjarenraming structureel in evenwicht zijn.

Reëel evenwicht

Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn. De GR moet zich rekenschap geven van daadwerkelijk te verwachten groei of afname van baten en lasten.

In de volgende paragrafen worden de kaders voor het beoordelen van het structureel en reëel evenwicht toegelicht.

7.3 Structurele en incidentele baten en lasten

De Commissie BBV heeft in 2018 de 'Notitie structurele en incidentele baten en lasten' gepubliceerd, zodat de begrippen 'structureel' en 'incidenteel' meer eenduidig toegepast worden. De notitie verduidelijkt deze begrippen door middel van een algemeen kader, dat nader toegelicht wordt. Daarnaast zijn diverse (niet limitatieve) voorbeelden uitgewerkt. [Download de Notitie structurele en incidentele baten en lasten.](#)

In de praktijk bleek, dat de begrippen 'structureel' en 'incidenteel' nog steeds niet volledig conform de notitie toegepast worden. De toezichthouders van de twaalf provincies hebben de notitie van de Commissie BBV verder verduidelijkt door de handreiking 'Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten' in het 3^e kwartaal 2021 te publiceren. Deze handreiking geldt ook voor GR-en onder toezicht van Gedeputeerde Staten.

In het algemeen geldt dat een GR structurele taken uitvoert en daarvoor structurele baten en lasten raamt in de begroting. Structurele baten en lasten zijn dus de regel, incidentele baten en lasten zijn de uitzondering. Deze uitzonderingen moeten inzichtelijk gemaakt worden in het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten. Of een post terecht als incidenteel aangemerkt wordt, kan veelal inzichtelijk worden gemaakt door het geven van een goede toelichting. De Commissie BBV heeft daarom de volgende stellige uitspraak opgenomen in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten:

Voor de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten is een toelichting vereist.

Op basis van artikel 23, onderdeel b, van het BBV gelden dezelfde bepalingen voor de toelichting op de meerjarenraming. Dit houdt in, dat alle incidentele baten en lasten, al dan niet gespecificeerd, in het meerjarig overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen worden. Dit geldt ook voor incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

De aard van de begrotingspost is in eerste instantie bepalend of een post als structureel of incidenteel aangemerkt wordt. Daarbij geldt nog steeds dat voor het bepalen van het begrip 'incidenteel' gedacht kan worden aan baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. In de praktijk werd dit hulpmiddel echter veelal als 'vaststaand' uitgangspunt gehanteerd, door posten die zich vier jaar of langer voordoen als structureel aan te merken. Andersom geredeneerd, posten die zich maximaal drie jaar voordoen werden als incidenteel aangemerkt. Deze starre denkwijze is in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten losgelaten.

Voor structurele baten en lasten geldt in het algemeen, dat zij tot nadere besluitvorming voor onbepaalde tijd in de begroting staan. Met andere woorden, er is (nog) geen einddatum bekend. Dit noemt men ook wel structureel bestaand beleid. Incidentele baten en lasten betreffen die posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Deze posten zijn tijdelijk c.q. hebben een eindig doel. Met andere woorden, er is een einddatum bekend. Drie of vier jaar opnemen van een raming is daarbij geen harde scheidslijn meer bij het bepalen of een begrotingspost structureel of incidenteel is. Wanneer de einddatum vier of vijf jaar ligt na

het voor het eerst opnemen van een post, kan deze post nog steeds aangemerkt worden als incidenteel. Hoe verder de einddatum ligt na (het hulpmiddel van) drie jaar, hoe minder aannemelijk gemaakt kan worden dat er sprake is van een reële einddatum. Van een begrotingspost waarvan de einddatum over tien jaar ligt kan moeilijk aannemelijk gemaakt worden dat deze post het begrotingssaldo incidenteel beïnvloedt. Waar de grens precies ligt is moeilijk aan te geven, aangezien het BBV geen scherpe definitie geeft wat structureel of incidenteel is. Het BBV laat ruimte aan de decentrale overheden omdat dit past bij de eigen beoordeling van de lokale omstandigheden ('principle based'). De gehanteerde uitgangspunten dienen vooraf in beleidsnota's (bijvoorbeeld de financiële verordening) te zijn vastgelegd.

7.4 Bestemmingsreserve kapitaallasten

Binnen GR'en wordt weinig gebruik gemaakt van bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten die uit activering van investeringen voortkomen. Is dit wel aan de orde, dan mogen onttrekkingen aan een bestemmingsreserve kapitaallasten als structureel worden aangemerkt, mits aan de voorwaarden voor deze bestemmingsreserve is voldaan. Deze zijn als volgt beschreven in de Notitie materiële vaste activa 2017 van de Commissie BBV:

- Een bestemmingsreserve kapitaallasten moet van voldoende omvang zijn om de kapitaallasten gedurende de gehele vastgestelde afschrijvingsperiode aan de reserve te kunnen onttrekken.
- Om de volledige kapitaallasten aan de bestemmingsreserve kapitaallasten te kunnen onttrekken, moet het saldo van de bestemmingsreserve kapitaallasten gelijk zijn aan de boekwaarde van de desbetreffende activa.
- Wanneer het saldo van de bestemmingsreserve kapitaallasten minder is dan de boekwaarde van de desbetreffende activa, dan kunnen de kapitaallasten slechts naar rato aan de bestemmingsreserve kapitaallasten worden onttrokken, waarbij de afschrijvingstermijn gelijk moet blijven.
- Als de afschrijvingstermijn wordt gewijzigd, moet de inzet van de dekking opnieuw worden berekend.
- De bestemmingsreserves kapitaallasten zijn gekoppeld aan de betreffende investeringen. Dit houdt in dat wanneer de investering vertraging oploopt, de onttrekking evenredig lager zal zijn en vice versa.
- Onttrekking van de rente uit de bestemmingsreserve kapitaallasten is alleen mogelijk indien er bespaarde rente over het saldo van deze reserve wordt toegevoegd. Wanneer er geen bespaarde rente wordt toegevoegd, dan kan alleen de jaarlijkse afschrijving onttrokken worden aan deze reserve.

De mutaties in deze bestemmingsreserve worden inzichtelijk gemaakt in het (verplichte) overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

7.5 Weerstandvermogen, weerstandscapaciteit en risico's

De toezichthouder vormt zich een oordeel over het vermogen van de GR om financiële risico's op te vangen die niet anderszins zijn afgedekt. Het weerstandvermogen geeft de verhouding aan tussen de *weerstandscapaciteit* en de *risico's*. Voor een uniforme wijze van werken in het financieel toezicht is het belangrijk dat begrippen eenduidig worden gedefinieerd en dat helder is op welke wijze de toezichthouder zich hierover een mening vormt.

De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidentele en een structurele component.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:

- Algemene reserve.
- Stille reserves.
- Incidentele begrotingsruimte.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan het algemeen bestuur een bepaalde bestemming heeft gegeven (artikel 43 BBV). Uitgangspunt is dat de bestemmingsreserves niet worden gekwalificeerd als incidentele weerstandscapaciteit. Een bestemmingsreserve is bijvoorbeeld een dekkingsreserve kapitaallasten.

Het is denkbaar dat onder de bestemmingsreserves zich middelen bevinden waarvan het specifieke bestedingsdoel van algemene aard is of dat de middelen al voor langere tijd beschikbaar zijn zonder dat er zicht is op daadwerkelijke uitvoering van de beoogde bestemming. In die gevallen is een heroverweging tot overheveling van deze middelen naar de algemene reserve te rechtvaardigen. Bij deze situaties gaat de toezichthouder ervan uit dat de gemeenschappelijke regeling met het oog op juiste beeldvorming over de beschikbare incidentele capaciteit zelf de afwegingen zal maken of hiertoe moet worden overgegaan.

Algemene reserve

In zijn berekeningen voor het bepalen van de incidentele weerstandscapaciteit bij de beoordeling van de begroting hanteert de toezichthouder voor de algemene reserve het bedrag aan algemene reserve zoals geraamd door de GR per 1 januari van het begrotingsjaar. De algemene reserve is vrij besteedbaar.

Ondergrens Algemene reserve

Uitgangspunt is dat het (algemeen) bestuur zelf - in het licht van zijn kaderstellende rol - een ondergrens bepaalt voor de minimale omvang van de algemene reserve, tenzij het voor de regeling niet is toegestaan om een algemene reserve te hanteren. Zodra de toezichthouder constateert dat de regeling geen ondergrens hanteert, of dat de algemene reserve lager wordt dan de door de regeling vastgestelde minimale omvang, kan de toezichthouder daarover met de GR in gesprek gaan.

Negatieve algemene reserve

De omvang van de algemene reserve kan onvoldoende zijn om een rekeningtekort te dekken. Indien deze situatie zich voordoet, is het aan de deelnemers om het tekort direct aan te vullen zodat er geen negatieve algemene reserve ontstaat.

Stille reserves

Artikel 11 van het BBV verplicht GR'en om de beschikbare weerstandscapaciteit te inventariseren. Hieronder kunnen ook de stille reserves vallen. Deze kunnen ingezet worden om eventueel niet-begrote kosten op te vangen.

Stille reserves vormen een onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit voor het waardeverschil tussen actuele marktwaarde en de boekwaarde, zoals weergegeven in de laatst vastgestelde jaarrekening. De toezichthouder neemt deze reserves alleen mee bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit als de actuele marktwaarde reëel is onderbouwd, bijvoorbeeld door een officiële taxatie. Voorts mag de stille reserve geen gebruiksnut meer hebben voor de GR en moet deze op korte termijn beschikbaar kunnen komen.

In het kader van een zo goed mogelijke beeldvorming over de incidentele weerstandscapaciteit door het algemeen bestuur adviseert de toezichthouder GR'en die stille reserves kennen, maar die niet nader benoemen, deze toch zo veel mogelijk te inventariseren.

Incidentele begrotingsruimte

Zie onderstaande toelichting bij structurele begrotingsruimte.

Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:

1. Onvoorzien structureel.
2. Structurele begrotingsruimte.

Onvoorzien structureel

De post onvoorzien structureel betreft een, op grond van het BBV, verplichte raming in de begroting. De post onvoorzien structureel betreft de ramingen die hiervoor in de begroting, als wel in de daarbij behorende meerjarenramingen, structureel zijn opgenomen. Wettelijk is hieraan geen minimum of maximum verbonden. De toezichthouder gaat ervan uit dat hiervoor een reëel bedrag wordt geraamd dat de GR'en onderbouwd passend vinden voor de gebruikelijke bedrijfsvoering.

Structurele begrotingsruimte

Als de begroting en de meerjarenraming structureel sluit met een positief saldo, is er sprake van begrotingsruimte die kan worden ingezet voor het opvangen van structurele financiële tegenvallers. Daarmee is deze begrotingsruimte aan te merken als structurele weerstandscapaciteit. De toezichthouder accepteert enkel de positieve begrotingsruimte die zich minimaal in zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming voordoet als structurele weerstandscapaciteit. Eventuele overige ruimte wordt aangemerkt als incidentele begrotingsruimte en kan daarom tot de incidentele weerstandscapaciteit worden gerekend.

Risico's

De GR is verantwoordelijk voor het inventariseren en kwantificeren van de risico's die zij loopt. Het gaat daarbij in beginsel om die risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie, ofwel die een substantiële impact op de financiële positie kunnen hebben. Daarmee is sprake van een open norm. Vanuit toezichthoudend oogpunt wordt daarom uitgegaan van het door de GR gepresenteerde beeld. Bijstelling van dit beeld kan enkel plaatsvinden als naar het oordeel van de toezichthouder het realiteits- en volledigheidsgelalte daarvan in twijfel wordt getrokken. Eventuele gezichtspunten met betrekking tot (de kwaliteit van) het systeem van risicobeheersing bij de GR, kunnen daarbij worden betrokken. Een bijstelling wordt altijd onderbouwd door de toezichthouder.

De interpretatie en beoordeling van de risico's impliceren derhalve maatwerk. De toezichthouder en de GR voeren, indien nodig, de dialoog.

Bij GR'en kunnen zich risico's voordoen die direct impact hebben op de resultaten van haar deelnemers. Daarom is het noodzakelijk dat iedere gemeenschappelijke regeling de risico's voldoende inventariseert. In afstemming met haar deelnemers kan een grensbedrag worden vastgesteld waarboven de risico's worden vermeld in de begroting en de jaarrekening. Dit stelt de deelnemers van de GR in staat deze risico's mee te nemen in hun eigen begrotingsproces. Dit is extra relevant indien er geen weerstandsvermogen wordt aangehouden door de GR zelf. Mochten er helemaal geen risico's zijn (boven het normbedrag), dan dient dit onderbouwd te worden vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Norm weerstandsvermogen

De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (incidenteel + structureel) en de aanwezige risico's wordt in het algemeen uitgedrukt in een weerstandsratio. GR'en hanteren daarbij vaak een eigen norm. De toezichthouder kan, indien nodig, de dialoog voeren met de GR over de hoogte van de weerstandsratio. Dit gebeurt in ieder geval als de GR haar eigen vastgestelde norm onderschrijft. Uitgangspunt daarbij is of ten aanzien van de risicobeheersing een realistisch beeld is neergezet.

7.6 Financiële kengetallen

Bij de begroting en de jaarrekening is het verplicht een basis-set van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de financiële positie inzichtelijker te maken en vergelijkbaarheid te vergroten.

De kengetallen zijn ook verplicht voor GR'en, maar zijn niet altijd aan de orde. Bijvoorbeeld de kerngetallen grondexploitatie en belastingcapaciteit komen bij regelingen niet voor. Indien aan de orde geldt ook hier dat dit wel uitgelegd moet worden, zodat het voor de deelnemers duidelijk is waarom deze informatie ontbreekt.

Voor zover kengetallen relevant zijn, zullen die altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie van een GR. Het is dan ook van belang dat de kengetallen door het bestuur worden voorzien van een adequate toelichting en worden geprognosticeerd voor vier jaar, zodat transparant wordt waar het gevoerde en voorgestelde beleid heen leidt.

Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan de GR zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. Het algemeen bestuur kan het dagelijks bestuur opdragen maatregelen te treffen als de GR de gestelde normen niet haalt. Een kengetal, of de ontwikkeling van een kengetal, is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. Voor de toezichthouder hebben de kengetallen een signaleringswaarde. Ze kunnen worden betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie en risicopositie van een GR.

7.7 Indexatie

Looncompensatie

In het kader van reëel ramen moet rekening worden gehouden met de budgettaire effecten van de loonstijgingen. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door het ramen van een stelpost. Als bij het ramen van de personele lasten/organisatiekosten een eigen gekozen percentage wordt gehanteerd, moet dit in de begroting worden beargumenteerd. Mocht er geen rekening gehouden worden met looncompensatie, dan is er feitelijk sprake van een bezuiniging en zal de toezichthouder het realiteitsgehalte daarvan toetsen.

Prijscompensatie

In het kader van reëel ramen moet een GR aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening houden met mutatie van de laatst bekende prijsontwikkeling op basis van de percentages in de tabel *Prijsindexen CPB CEP* in de gehanteerde septembercirculaire van het gemeentefonds.

Veel toegepaste percentages zijn:

- Prijs bruto binnenlands product (pbbp) voor prijscompensatie.
- Loonvoet sector overheid voor looncompensatie.

Ook hier geldt weer dat het niet hanteren van prijscompensatie door de toezichthouder wordt gezien als een bezuiniging.

7.8 Taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen

Taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen en daarmee gemoeide stelposten, beoordeelt de toezichthouder op hardheid en haalbaarheid. Ook wordt beoordeeld of ze binnen de termijn van de raming gerealiseerd worden. Het is noodzakelijk dat de ramingen hiervan reëel zijn onderbouwd. Bezuinigingen en ombuigingen moeten concreet zijn ingevuld. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet ook vastliggen.

Als naar het oordeel van de toezichthouder de taakstellingen, bezuinigingen en/of ombuigingen onvoldoende reëel zijn ingevuld, worden de begrotingssaldi hierop negatief bijgesteld. Ook ervaringen met eerdere bezuinigingsmaatregelen worden in de beoordeling betrokken. Deze bijstelling kan tot gevolg hebben dat de begroting en meerjarenraming naar het oordeel van GS niet structureel en reëel in evenwicht zijn. Indien dit van toepassing is, kan dit leiden tot een verhoging van de bijdrage van de deelnemers.

Voor een nadere toelichting op de begrippen taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage 2.

7.9 Materiële vaste activa

Notitie materiële vaste activa 2020

De 'Notitie materiële vaste activa' van de Commissie BBV geeft een overzicht van alle relevante aspecten van materiële vaste activa met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording. In de notitie zijn de onderdelen investeringen, activeren, waarden, afschrijven en onderhoud kapitaalgoederen samengebracht. *Ga naar de Notitie materiële vaste activa 2020.*

Investeringsbudgetten en kapitaallasten

In de financiële begroting wordt op grond van artikel 20 BBV onder andere de uiteenzetting van de financiële positie, en de toelichting daarop, opgenomen. *Ga naar Artikel 20 BBV.* Daarbij moet afzonderlijke aandacht worden besteed aan de investeringen. De lasten die voortvloeien uit deze investeringen worden in het overzicht van baten en lasten opgenomen.

Kapitaallasten nog te realiseren (her)investeringen

In de begroting en meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Echter, de regelgeving (artikelen 20 en 22 BBV) gaat ervan uit dat ook nieuw beleid wordt verwerkt in deze ramingen. Dit betekent dat bij opname hiervan ook adequate dekkingsmiddelen moeten worden geraamd. Met andere woorden, bij activering van een (her)investering zal voor de toezichthouder in redelijkheid vast moeten staan dat de regeling in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting (eventueel op termijn binnen de meerjarenraming) op te kunnen opvangen.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Om vast te stellen of in de begroting en meerjarenraming sprake is van reële ramingen, vormt de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor de toezichthouder een essentieel onderdeel van de begroting en de jaarstukken. Onder andere aan de hand van deze paragraaf toetst de toezichthouder of de beleidsnota's en beheerplannen recent zijn, of aan de eisen van de wet- en regelgeving en het door het bestuur vastgestelde beleid wordt voldaan en/of de financiële effecten ervan volledig zijn verwerkt in de begroting.

Beleidskaders

Kapitaalgoederen kunnen op verschillende kwaliteits- niveaus worden onderhouden. De regeling is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen, maar het kwaliteitsniveau mag niet onvoldoende zijn. Dit houdt in dat kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen.

Beheerplannen

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij uitstek de plaats om inzicht te geven in de aanwezige en geldende beheerplannen. Daarbij kan aangegeven worden:

- wat de geldende beheerplannen zijn;
- of de beheerplannen recent zijn (wanneer vastgesteld, looptijd);
- hoe de financiële vertaling in de begroting is;
- of er wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud;
- in welk jaar de beheerplannen door het bestuur zijn vastgesteld;
- voor welk kwaliteitsniveau is kozen en van toepassing is.

7.10 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

De meerjarenraming is van wezenlijk belang om inzicht te hebben in het financiële verloop en de financiële soliditeit van een GR. Niet alleen voor de toezichthouder, maar vooral ook voor de deelnemers en het (algemeen) bestuur is het van belang om dit inzicht te hebben om de kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren. Het is daarom in beginsel voor de toezichthouder niet acceptabel als ieder jaar opnieuw een meerjarenraming wordt opgesteld waarbij er uitsluitend in het laatste jaar evenwicht is.

Dit zogenaamd opschuivend sluitend meerjarenperspectief kan voor de toezichthouder aanleiding zijn de realiteit van de ramingen te onderzoeken. Er moet namelijk sprake zijn van een perspectief waarbij het sluitend zijn van de begroting telkens een jaar dichterbij komt, totdat uiteindelijk een sluitende begroting voor het komende jaar en een sluitende meerjarenraming voor de opvolgende periode van drie jaar wordt bereikt. Uiteraard zal de toezichthouder hierbij rekening houden met nieuwe feiten die van invloed kunnen zijn op de meerjarenraming.

7.11 Vaststellingsbesluit begroting

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een compleet beeld geven van de besluitvorming door het (algemeen) bestuur.

In het vaststellingsbesluit staat:

- welke begroting vastgesteld is;
- wanneer deze begroting is vastgesteld;
- wat er is veranderd ten opzichte van de ter behandeling aangeboden begroting, al dan niet door middel van een aparte begrotingswijziging (indien van toepassing);
- wanneer het begrotingsjaar een tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar formeel sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

8. OVERIGE TOEZICHTVORMEN

8.1 De administratie en de controle

Analoog aan de werking in de Gemeentewet verwachten GS dat de volgende verordeningen binnen twee weken na vaststelling aan hen worden toegezonden:

- Financiële verordening - [Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 212 Gemeentewet](#)
- Controleverordening - [Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 213 Gemeentewet](#)

De verordeningen behoeven niet de goedkeuring van de toezichthouder. De financieel toezichthouder kan toetsen of de verordeningen voldoen aan de wet of aan krachtens de wet gegeven regels.

8.2 Financiering; kasgeldlimiet en renterisiconorm (Wet fido)

Algemeen

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden bevatten regels over het financieringsbeleid van openbare lichamen (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen). Indien van toepassing ligt de nadruk hierbij op de kredietwaardigheid van een GR en op de flexibiliteit en transparantie van het financieringsbeleid. De regels over het financieringsbeleid betreffen onder andere het aangaan van leningen, de kasgeldlimiet, de liquiditeits- en schuldbestand en de renterisiconorm.

In het kader van de financieringsfunctie heeft de toezichthouder een aantal taken dat uit de Wet fido voortvloeit. De meest expliciete taak heeft de toezichthouder ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

Links:

[Ga naar Wet financiering decentrale overheden](#)

[Ga naar Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden](#)

Korte financiering en kasgeldlimiet

Met korte financiering worden tijdelijke liquiditeitstekorten opgevangen. Voor korte financiering kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de korte rente relatief grote impact op de rentelasten hebben. Om dit risico in te perken, stelt de kasgeldlimiet een grens aan de hoogte van de korte financiering.

De informatie over de kasgeldlimiet moet worden opgenomen in de Paragraaf financiering van de begroting en het jaarverslag. Deze informatie betreft ten minste de kasgeldlimiet bij aanvang van het voorgaande jaar en de gemiddelde netto vlottende schuld in elk van de kalenderkwartalen van het jaar.

De hoogte van de kasgeldlimiet wordt eens per drie jaar bepaald door een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) van de begroting, inclusief de tegelijkertijd met de begroting door het bestuur vastgestelde wijzigingen ervan.

Ontheffing kasgeldlimiet

Het is niet toegestaan de kasgeldlimiet te overschrijden. Bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon kan de toezichthouder ontheffing verlenen voor het overschrijden van de kasgeldlimiet. Dit is toegestaan voor een periode van maximaal twee kwartalen. Ontheffingsverzoeken moeten bij de toezichthouder worden ingediend zodra er zicht is op een dreigende overschrijding van de kasgeldlimiet.

[Ga naar Artikel 4 Wet fido](#)

Als de gemiddelde liquiditeitspositie van drie achtereenvolgende kwartalen de kasgeldlimiet overschrijdt, moet de betrokken decentrale overheid de drie kwartaalrapportages en een plan van aanpak om weer te voldoen aan de kasgeldlimiet ter goedkeuring toezenden aan de toezichthouder.

Lange financiering en de renterisiconorm

Een deel van de GR'en heeft vaste schulden. Op het moment dat de rente wordt aangepast (lees: hoger wordt), lopen deze GR'en een zeker risico; hogere rente leidt immers tot hogere lasten. De rente wordt meestal aangepast bij herfinanciering van schuld. Het is daarom van belang dat de leningenportefeuille met een zekere meerjarige spreiding is opgebouwd. Hierdoor wordt het renterisico ingeperkt. De renterisiconorm geeft daarvoor het kader.

De renterisiconorm is vastgelegd in de *Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden*.

Het renterisico wordt bepaald voor de komende vier jaren. De informatie over de renterisiconorm moet worden opgenomen in Paragraaf financiering bij de begroting en het jaarverslag.

De toezichthouder toetst (aan de hand van de gegevens in het jaarverslag) of de regeling de vastgestelde norm overschrijdt. Wanneer dit het geval is zal via overleg een oplossingsrichting worden afgesproken.

Mocht dit onverhoopt geen resultaat opleveren dan zijn er sanctiemogelijkheden.

Ontheffing renterisiconorm

Voor de toezichthouder is het mogelijk in bijzondere omstandigheden ontheffing van de renterisiconorm te verlenen. Een ontheffingsverzoek moet worden ingediend zodra redelijkerwijs bekend is dat de norm zal worden overschreden. De afwijking van de norm moet in het ontheffingsverzoek duidelijk worden gemotiveerd. *Ga naar Artikel 6 Wet fido*

8.3 Arbitrage

Geschillen tussen deelnemers / bestuur

Op grond van artikel 28 WGR is er ook nog een afzonderlijke taak voor Gedeputeerde Staten weggelegd aangaande het optreden van geschillen. Als zich geschillen voordoen - in de ruimste zin - over de toepassing van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van een regeling kunnen deze aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd ter beslechting. Dit kan alleen als niet ergens anders wettelijk is vastgelegd dat het oplossen van het geschil bij de rechterlijke macht moet gebeuren.

Gedeputeerde staten kunnen bij de beslissing van het geschil het desbetreffende bestuur opdragen een besluit te nemen met inachtneming van het in hun beslissing bepaalde en binnen een daartoe te stellen termijn. Als binnen de gestelde termijn het besluit niet is genomen, geschiedt dit door Gedeputeerde Staten. In spoedeisende gevallen kunnen Gedeputeerde Staten ook direct in de plaats van het desbetreffende bestuur treden om het betreffende besluit te nemen.

BIJLAGEN

1. TOELICHTING OP DE TOESPUNTENLIJST	30
2. BEGRIPPENLIJST	33
3. WET-EN REGELGEVING	37

1 TOELICHTING OP DE TOETSPUNTENLIJST

Algemeen

De vragen van de toetspuntenlijst beantwoordt de toezichthouder in principe op basis van de ingezonden stukken. Het is een hulpmiddel om uniformiteit aan te brengen in de wijze waarop toezichthouders richting GR'en te werk gaan. Voorwaarde is wel dat de wet- en regelgeving (met name BBV) nageleefd is. Wanneer er toch onvoldoende informatie voorhanden is om één of meerdere vragen van de toetspuntenlijst (positief) te kunnen beantwoorden, kan de toezichthouder deze informatie ten tijde van het invullen van de toetspuntenlijst opvragen bij de regeling. Het wordt als niet praktisch en als niet efficiënt ervaren als door het gebrek aan informatie een vraag negatief beantwoord moet worden.

Toetspuntenlijst

<i>Algemene informatie</i>
1. Zijn de begroting en jaarrekening, inclusief zienswijzen en begrotingswijzigingen, tijdig ingezonden?
2. Presenteert de GR zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?
3. Is er een specificatie opgenomen van de verdeling van de totale baten en totale lasten per deelnemer?
4. Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
<i>Incidentele baten en lasten</i>
5. Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?
<i>Kapitaalgoederen</i>
6. Kan de GR de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
<i>Realiteit van de ramingen</i>
7. Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Indien de ramingen als niet reëel worden beoordeeld door de toezichthouder, dan dienen de bijdragen van de deelnemers conform te worden aangepast.
<i>Weerstandsvermogen en risicobeheersing</i>
8. Voldoet de GR voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm (= ondergrens) en is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandscapaciteit in relatie tot de gekwantificeerde risico's of mocht er geen weerstandsvermogen aanwezig zijn of aangehouden mogen worden, worden dan de risico's duidelijk en reëel weergegeven voor de deelnemers?
<i>Algemeen eindoordeel</i>
9. Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

Toelichting toetspuntenlijst

1. *Zijn de begroting, inclusief zienswijzen en begrotingswijzigingen, en de jaarrekening tijdig ingezonden?*

Van belang is de inzenddatum, dus niet de datum van ontvangst. De begroting moet ingezonden zijn vóór 15 september. De jaarrekening moet ingezonden zijn vóór 15 juli. Wanneer, in uitzonderlijke gevallen, afspraken zijn gemaakt om de jaarrekening en/of begroting later in te mogen zenden, dan dienen deze afspraken aangehouden te worden bij het beantwoorden van deze vraag, ook al is de begroting en/of jaarrekening formeel niet tijdig ingezonden.

2. *Presenteert de GR zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?*

Onder het begrip 'presenteren' valt het cijfermatig uiteenzetten van het structureel begrotingssaldo van (minimaal alleen) het begrotingsjaar. Zie hiervoor het aanbevolen voorbeeld in de Notitie 'Structurele en incidentele baten en lasten' van de Commissie BBV. Een presentatie van het structureel begrotingssaldo die afwijkt van het aanbevolen voorbeeld van de Commissie BBV, maar die dezelfde informatie geeft, kan ook leiden tot een score ja = goed. Altijd geldt, dat alleen het vermelden (al dan niet met een bedrag) dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is, niet voldoende is.

3. *Is er een verdeling opgenomen van de verdeling van de totale baten en totale lasten per deelnemer?*

Een GR voert taken uit ten behoeve van haar deelnemers. Voor de deelnemers is het van belang te weten hoeveel er wordt uitgegeven aan deze taken om een effectieve sturing mogelijk te maken. Voor de toezichthouder is het noodzakelijk de bijdrage vanuit de deelnemers te kunnen koppelen aan de gevraagde bijdrage per deel deelnemers door de GR. Als dit inzicht niet aanwezig is, dan de toezichthouder niet tot de conclusie komen dat de begroting reëel is en de jaarrekening niet op waarde schatten.

4. *Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?*

Zie de beoordeling (en conclusies) van de toezichthouder van de laatste jaarrekening.

5. *Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?*

Algemeen: Is de Notitie 'Structurele en incidentele baten en lasten' van de Commissie BBV correct toegepast? Zijn de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten toegelicht? Zijn er incidentele baten in de begroting opgenomen die niet op het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten staan? Zijn er incidentele lasten die onterecht op het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten zijn opgenomen? Bevat het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten ook de incidentele mutaties reserves? Het ontbreken van incidentele baten en lasten kan aanleiding zijn voor de toezichthouder om nader onderzoek te doen of de begroting als niet reëel te beschouwen. Mochten bepaalde bepalingen uit het BBV niet toepasbaar zijn, is dan goed uitgelegd waarom dit het geval is?

6. *Kan de gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?*

Vanaf het gereedkomen van de (her)investering, dienen de hiermee samenhangende structurele en incidentele jaarlasten volledig en correct in de begroting en/of meerjarenraming te zijn opgenomen.

7. *Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit, mede in relatie tot de begroting taakstellingen en bezuinigingen in de begrotingen van de deelnemers.*

Ombuigingen en/of taakstellingen worden beoordeeld op hardheid en haalbaarheid.

- Zijn de ramingen reëel onderbouwd?
- Worden ze binnen de termijn van de meerjarenraming gerealiseerd? Daarbij mag geen sprake zijn van opschuivende ombuigingen en/of taakstellingen.
- Ombuigingen en bezuinigingen moeten concreet en tenminste op programmaniveau zijn ingevuld.
- Is er bij taakstellingen een door de raad vastgesteld plan van aanpak? Zijn dit concrete en haalbare maatregelen?
- Wanneer er geen rekening gehouden wordt met loon- en prijsstijgingen bijvoorbeeld conform de meicirculaire, dan is de realiteit van de ramingen in het geding. In feite wordt dan jaarlijks volgens de kaasschaafmethode bezuinigd. Het is ter beoordeling aan de toezichthouder of de ramingen van de lasten nog steeds als reëel aangemerkt kunnen worden.
- Indien er bezuinigingen en taakstellingen zijn opgenomen in de begroting van één of meerdere deelnemers, maar deze niet terug komen in de begroting van GR dan kan dit aanleiding zijn voor verder onderzoek van de toezichthouder.

8. *Voldoet de GR voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm? Mocht er geen of weerstandsvermogen aanwezig zijn, worden dan de risico's duidelijk en reëel weergegeven ten bate van de deelnemers?*

GR'en stellen zelf een beleid vast over de volgens de GR noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's (ratio). Daarbij bepalen GR'en zelf wat tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend. De GR vermeldt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing welke risico's zij loopt. Deze risico's dienen gekwantificeerd te zijn. De beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's resulteert in een ratio. Deze ratio dient minimaal gelijk of hoger te zijn dan de ratio (norm) die de raad vastgesteld heeft.

Indien de GR geen eigen norm heeft vastgesteld of de ratio is te laag en/of de gekwantificeerde risico's bevatten (veel) PM-posten, voldoen zij niet aan dit toetspunt. Mocht de GR geen eigen vermogen hebben, dan is het voor de toezichthouder vooral van belang dat de risico's duidelijk en concreet zijn vertaald in de paragraaf.

9. *Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?*

Is vraag 2 "Presenteert de GR zelf cijfermatig, conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?" met 'ja' beantwoord? Heeft de beantwoording van de overige vragen uit de toetspuntenlijst niet geleid tot correctie(s) van het begrotingssaldo door de toezichthouder? Ontstaat er na deze correctie(s) een negatief structureel saldo van het begrotingsjaar?

2 BEGRIPPENLIJST

Begrip	Toelichting
Algemene reserve	Eigen vermogensbestanddeel waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven.
Berichtenbox	Een persoonlijk, beveiligde brievenbus voor digitale post van overheidsorganisaties. (bron: https://ind.nl/Paginas/Berichtenbox.aspx).
Bezuinigingsmaatregelen	Lasten verlagende maatregelen om een begrotingstekort weg te werken. Een bezuiniging is iets wat al rechtstreeks op de lasten van de begroting wordt verwerkt. In de begroting zijn deze bezuinigingen op programmaniveau verwerkt.
Checks and balances	Systeem waarbij bevoegdheden over verschillende organen worden verspreid en ieder orgaan over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd is aan een ander orgaan.
Dekkingsmiddelen	Middelen die worden gegenereerd c.q. aangewend om de lasten in de begroting op te vangen.
Dringende spoed	Verplichtingen zijn aangegaan zonder vooraf verkregen goedkeuring van de toezichthouder. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet tijdig mogelijk was (Art. 35, lid 6 WGR jo. art. 209 Gemeentewet).
Financiële functie	Alles wat van belang is voor de wijze waarop GR'en omgaan met hun financiële middelen, zoals de beleidsbegroting, de financiële begroting, de meerjarenraming, de productenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, de treasuryfunctie, de planning en control, de kostprijzen, de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
Financiële kengetallen	Getallen waarmee inzicht verkregen kan worden in de financiële positie van een GR.
Financiële positie	Het vermogen van een GR in relatie tot de exploitatie, met inachtneming van de risico's. Belangrijk daarbij is dat het bij de financiële positie uitdrukkelijk gaat om het beeld van de financiën van de GR in het recente verleden (jaarrekeningen) en over het begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren (meerjarenraming)
Geïntariseerde risico's	In kaart gebrachte kansen op gevaar of schade met financieel gevolg van substantiële omvang.
Gekwantificeerde risico's	Het totaal van de financiële gevolgen van de kansen op gevaar of schade
Herstelplan	Een beschrijving van de maatregelen die getroffen worden om een bepaald doel (bijvoorbeeld oplossen van een financieel probleem of een begrotingstekort) te bereiken. Het plan geeft tevens aan binnen welke periode dit gebeurt.
IPO	Interprovinciaal Overleg - Het Interprovinciaal Overleg behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies in 'Den Haag' en 'Brussel'. www.ipo.nl

Begrip	Toelichting
Incidentele baten	Incidentele baten zijn de uitzondering. Baten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden. Er moet (vooraf) een onvoorwaardelijke einddatum bekend zijn. Daarnaast moet de incidentele baat de begroting ook nog materieel beïnvloeden. Het is aan de GR om te onderbouwen waarom een baat incidenteel is. Het overzicht van incidentele baten en lasten, en de toelichting daarop, moet voldoende inzicht geven om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een incidentele baat.
Incidentele lasten	Incidentele lasten zijn de uitzondering. Lasten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden. Er moet (vooraf) een onvoorwaardelijke einddatum bekend zijn. Daarnaast moet de incidentele last de begroting ook nog materieel beïnvloeden. Het is aan de GR om te onderbouwen waarom een last incidenteel is. Het overzicht van incidentele baten en lasten, en de toelichting daarop, moet voldoende inzicht geven om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een incidentele last.
Intensiever financieel toezicht	Het verzwaren van het toezicht, zowel inhoudelijke als procedureel, op het structureel in evenwicht zijn van de begroting en de jaarstukken van de GR.
Investeringsbudgetten	Het bedrag dat beschikbaar gesteld wordt om investeringen te doen waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.
Inzendtermijnen	De periode waarbinnen financiële stukken, op basis van de WGR en de Gemeentewet, ingezonden dienen te worden aan de toezichthouder.
Materiële vaste activa	Investerings met een meerjarig economisch nut of met een meerjarig maatschappelijk nut.
Onontkoombaar en onuitstelbaar	Hieraan wordt voldaan wanneer: <ul style="list-style-type: none"> - er sprake is van een wettelijke verplichting, of - uitstel leidt tot aansprakelijkstelling of kapitaalvernietiging, of - toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.
Ombuigingen	Bijstelling van de ramingen op grond van beleidsinhoudelijke overwegingen. Een ombuiging heeft geen gevolgen voor de hoogte van de totale begroting, maar kan wel budgettaire gevolgen hebben op programma- of taakveldniveau.
Opschuivend sluitend meerjarenperspectief	In de Gemeentewet is bepaald dat een meerjarenraming voor (ten minste) de drie jaren volgend op het begrotingsjaar wordt opgesteld. Als het begrotingsjaar geen structureel en reëel evenwicht laat zien, moet aannemelijk worden gemaakt dat het evenwicht uiterlijk in het derde jaar van de meerjarenraming door de GR tot stand kan worden gebracht. Het is daarom in beginsel voor de toezichthouder niet acceptabel als ieder jaar opnieuw een meerjarenraming wordt opgesteld waarbij er uitsluitend in het derde jaar weer evenwicht is.
Preventief toezicht	Wanneer de begroting niet aan de wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht voldoet, is er sprake van preventief toezicht. In dat geval behoeven de begroting en de daaropvolgende wijzigingen vooraf de goedkeuring van de toezichthouder.

Begrip	Toelichting
Prijscompensatie	In het kader van reëel ramen moet aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening worden gehouden met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de meicirculaire genoemde Bruto Binnenlands Product.
Reëel evenwicht	Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn.
Repressief toezicht	Wanneer de begroting aan de wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht voldoet, is er sprake van repressief toezicht. Dit is de standaardvorm van toezicht en houdt in dat de begroting en de begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder.
Realiteit van de ramingen	Bij de toets of het realiteitsgehalte van de ramingen voldoende is, spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van het realiteitsgehalte het verschil tussen vorige begrotingen en de jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor de toezichthouder.
Risicogericht en proportioneel toezicht	De toezichthouder bepaalt aan de hand van de bij de GR door hem geconstateerde risicovolle zaken hoeveel (extra) aandacht een GR naar zijn oordeel nodig heeft. Hij stemt de intensiteit van het onderzoek en het contact met de gemeente daarop af.
Risico-inventarisatie	Een overzicht van de kansen van een positieve of een negatieve gebeurtenis van materieel belang.
Risicomanagement	De gestructureerde beheersing van het risico, dat een organisatie om financiële dan wel niet financiële redenen de beleidsdoelen niet of niet volledig realiseert, dan wel slechts met niet begrote kosten en/of niet binnen de geplande tijd.
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur. De ROB is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. www.raadopenbaarbestuur.nl
Signaleringswaarde	Het door de toezichthouder gehanteerde criterium om een kengetal te wegen.
Stelpost	Begrotingspost waarvan de concretisering nog moet worden uitgewerkt.
Structureel en reëel evenwicht (SRE)	Deze situatie is aan de orde als, uitgaande van het bestaande beleid en inclusief nieuw aanvaard beleid, <ul style="list-style-type: none"> - alle structurele lasten tenminste worden gedekt door structurele baten en - incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).
Taakstelling	Opdracht tot bezuinigingen, terwijl (nog) geen concrete maatregelen zijn genomen. Pas op langere termijn ontstaan de positieve financiële effecten.
Termijnoverschrijding	De situatie waarbij de gemeente niet in staat is om de verplicht toe te zenden financiële stukken aan te leveren bij de toezichthouder binnen de daartoe gestelde termijnen of vóór de daartoe vastgestelde data.

Begrip	Toelichting
Toezichtcriterium structureel en reëel evenwicht	De begroting is structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten dekken ieder jaar de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn gemaakt dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
Transparant	Van tevoren is helder wat de toezichthouder van de GR verwacht en wat de GR van de toezichthouder kan verwachten.
Vakberaad Gemeentefinanciën	Het ambtelijk overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van het IPO, VNG en ROB. Hier vindt ook de landelijke coördinatie van het financieel toezicht plaats.
Verbeterplan	Een beschrijving van de maatregelen die getroffen worden om een bepaald doel te bereiken. Het plan geeft tevens aan binnen welke periode dit gebeurt.
Toetspuntenlijst	De door de toezichthouders gehanteerde lijst met toetspunten om de uniformiteit bij het toezicht te bevorderen.
Weerstandsvermogen	Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de GR in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.
Weerstandscapaciteit, incidenteel	Het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.
Weerstandscapaciteit, structureel	Het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

3 WET- EN REGELGEVING

In dit GTK wordt meerdere keren verwezen naar wet- en regelgeving. Het betreft hoofdzakelijk de volgende wetten:

- Gemeentewet
- Provinciewet
- Waterschapswet
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Algemene wet bestuursrecht
- Financiële-verhoudingswet
- Wet financiering decentrale overheden
- Wet algemene regels herindeling

In het GTK zijn zoveel mogelijk directe links naar de desbetreffende wetsartikelen opgenomen.

Zie voor alle wet- en regelgeving de website www.wetten.nl

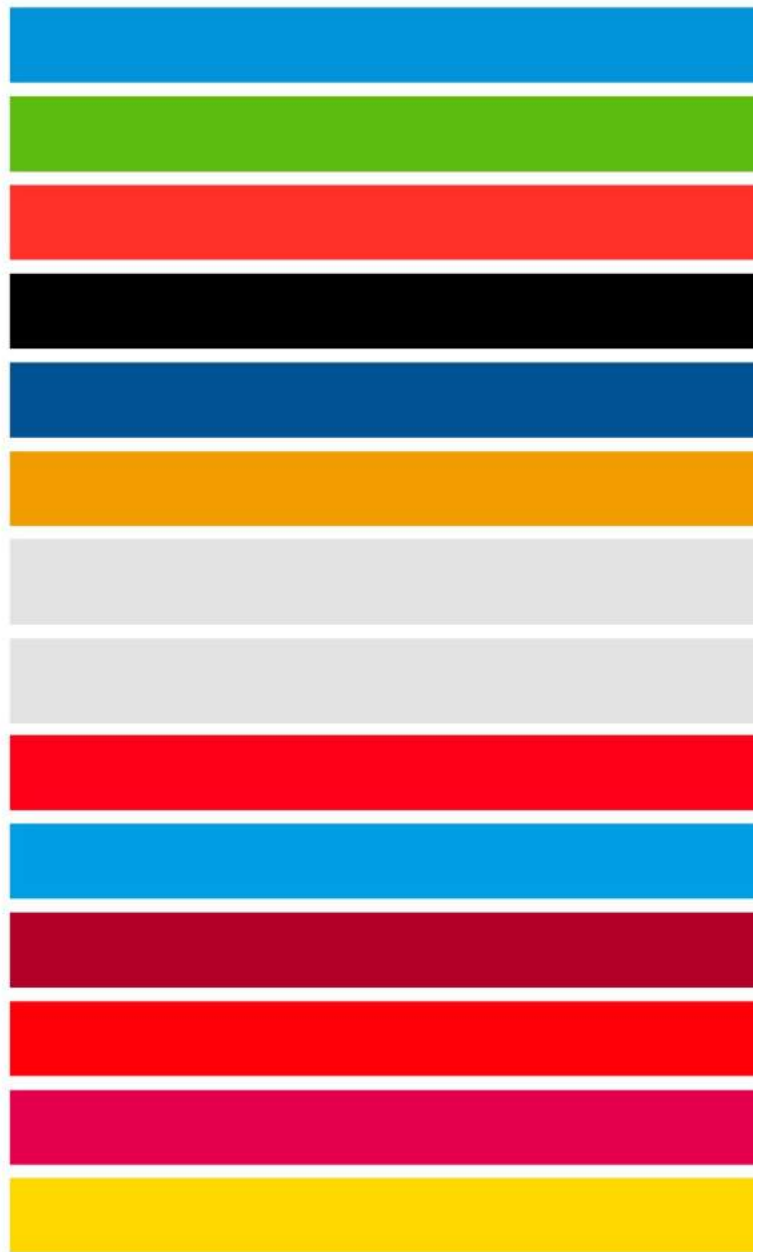
Zie voor het BBV de website www.commissiebbv.nl

Colofon

Dit is een uitgave van de gezamenlijke provincies
Voorjaar 2022

Vormgeving
Provincie Zuid-Holland

220102392



De Oekraïense vluchtelingen- crisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs V. Wijkhuijs, E. Leentvaar & M. van Duin

Datum 2 mei 2022

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Inhoud

	Inleiding	4
1	Bevindingen	6
1.1	Het aantal en typen opvanglocaties	6
1.2	De regionale crisisstructuur	7
1.3	Afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk	8
1.4	Belangrijke rol voor gemeenten	10
1.5	Maatschappelijke veerkracht	11
2	Slotbeschouwing	12
	Bijlage: Respondenten	14

Inleiding

Achtergrond

Toen in de nacht van 23 op 24 februari 2022 Oekraïne door Russische troepen werd binnengevallen, wist Europa hoe laat het was. Met de inval gaf de Russische president Poetin uiting aan zijn al lang gekoesterde wens om – in ieder geval – het oostelijk deel van Oekraïne, de Donbas, in te lijven. De oorlog duurt nu tien weken en heeft een enorme vluchtelingenstroom op gang gebracht. Al kort na het uitbreken van de oorlog schatte de VN Vluchtelingenorganisatie UNHCR dat zo'n 4 miljoen (van de in totaal 44 miljoen) inwoners het land zouden ontvluchten. Na zo'n acht weken oorlog moest dit aantal naar boven worden bijgesteld en waren naar schatting zo'n 5 miljoen inwoners van Oekraïne op de vlucht.¹ Zij zochten hun toevlucht vooral in Polen, maar ook in andere Europese landen, waaronder in Nederland.

Omdat een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen werd verwacht, gaf het kabinet op 7 maart 2022 aan de voorzitters veiligheidsregio de opdracht om in totaal 50.000 opvangplekken te creëren: 2.000 per veiligheidsregio, waarvan de eerste 1.000 opvangplekken binnen twee weken gereed zouden moeten zijn.² De veiligheidsregio's gingen met deze opdracht aan de slag. Daarmee zagen vooral de gemeenten zich voor een enorme opgave gesteld. Naast opvangplekken dienden namelijk ook financiële bijstand te worden geregeld en onderwijs en zorg voor de Oekraïense vluchtelingen te worden georganiseerd.³

Om inzicht te verkrijgen in de ervaringen die tot nu toe bij de opvang van de Oekraïense vluchtelingen zijn opgedaan, heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) een zogenoemde snelle kennismobilisatie uitgevoerd onder veiligheidsregio's en gemeenten. In deze publicatie doen wij hiervan verslag.

Ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten: een eerste inventarisatie

Om te vernemen hoe gemeenten en veiligheidsregio's de Oekraïense vluchtelingencrisis tot nu toe hebben ervaren, hebben wij in de periode van 30 maart tot en met 2 mei met in totaal twintig personen gesproken, te weten met twee gemeentesecretarissen, vijf directeuren veiligheidsregio en dertien burgemeesters van wie zes voorzitter van een veiligheidsregio zijn.⁴

¹ Daarmee was de Oekraïense vluchtelingenstroom een van de snelst groeiende vluchtelingenstromen sinds de Tweede Wereldoorlog.

² Zie brief van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 8 maart 2022; TK 2021-2022, 19637, nr. 2829.

³ Op grond van de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming (Richtlijn 2001/55/EG), die op 4 maart 2022 door de Raad van de EU van kracht werd verklaard omdat EU-landen eventuele asiolverzoeken van Oekraïense vluchtelingen niet op een goede manier zouden kunnen verwerken, genieten Oekraïense vluchtelingen in EU-lidstaten het recht op opvang, medische zorg en onderwijs voor minderjarige kinderen. Ook biedt de regeling het recht om in het land van verblijf te werken.

⁴ Zie de bijlage voor een overzicht van de respondenten.

De gesprekken duurden gemiddeld zo'n half uur en daarin zijn wij ingegaan op de volgende thema's:

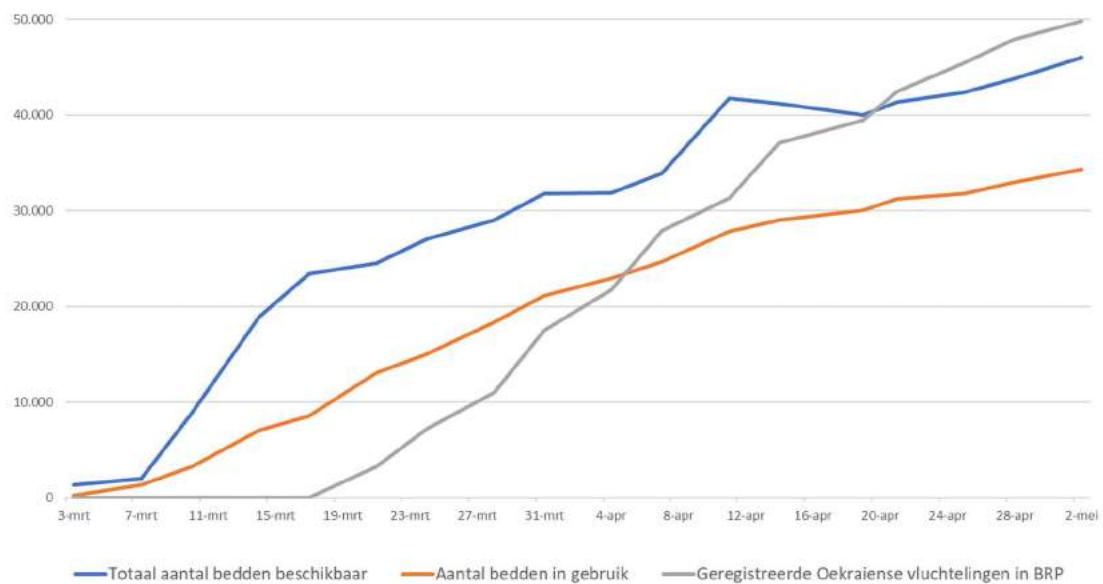
- > het aantal en typen opvanglocaties
- > de regionale crisisstructuur
- > de afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk
- > de rol van gemeenten
- > de maatschappelijke veerkracht.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we thematisch en puntsgewijs onze bevindingen, waarbij informatie uit de gesprekken soms op onderdelen is aangevuld met informatie uit nieuwsberichten en Tweede Kamerstukken. We sluiten af met een korte slotbeschouwing waarin we een aantal aandachtspunten aandragen voor gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk.

1 Bevindingen

1.1 Het aantal en typen opvanglocaties

Op 7 maart 2022 gaf de minister van JenV aan veiligheidsregio's de opdracht om in totaal 50.000 opvangplekken te realiseren voor mensen die uit Oekraïne zouden vluchten. Door de inspanningen die sindsdien zijn gepleegd, heeft nog geen van hen op straat hoeven slapen.



Figuur 1.1 Totaal aantal beschikbare bedden in gemeentelijke opvanglocaties, het aantal dat daarvan in gebruik is en het totaal aantal bij gemeenten geregistreerde Oekraïense vluchtelingen, 3 maart t/m 2 mei 2022 (Bron: Ministerie van JenV)

Typen opvanglocaties

- > In verschillende gemeenten zijn voor de eerste opvang sporthallen en cruiseschepen in gereedheid gebracht. Bij eerdere grote crises was dit een beproefde methode gebleken waaraan echter ook nadelen (als een gebrek aan privacy) kleven. Ook werden (doelgroep)hotels benaderd om voor de eerste paar dagen (72 uur) of voor een langere periode in opvang te voorzien.⁵
- > Daarnaast maken gemeenten over het algemeen gebruik van leegstaande verzorgingshuizen, kloosters en kantoorpanden, die vaak nog wel eerst moesten worden verbouwd.
- > In veel gevallen nam het inrichten van opvangplaatsen meer tijd in beslag dan gedacht en was er enige vertraging, mede doordat de levering van materialen en spullen langer duurde als gevolg van schaarste of omdat het lastig bleek om een opvanglocatie te bemensen (voor beveiliging, catering, informatievoorziening en dergelijke). Maar omdat ook de instroom van vluchtelingen uit Oekraïne minder snel toenam dan aanvankelijk gedacht, leidde dit nauwelijks tot problemen.

⁵ Doelgroepshotels zijn locaties waar doorgaans tijdelijke arbeidsmigranten worden gehuisvest.

Spreiding over het land

- > De vluchtelingen die in Nederland arriveerden, reisden vaak door naar Amsterdam, Utrecht of Den Haag. Omliggende veiligheidsregio's werd gevraagd om een hub-functie te vervullen. In het westen van het land raakten zodoende de opvanglocaties sneller bezet dan aan de oostgrens van ons land.
- > Een uitzondering hierop vormde de opvang op de Legerplaats Harskamp in gemeente Ede, waar op verzoek van het ministerie van JenV in allerijl 950 opvangplekken in gereedheid werden gebracht en al op 3 maart de eerste groep vluchtelingen uit Oekraïne arriveerde.
- > Naast opvang door gemeenten, vonden Oekraïners onderdak bij familie, vrienden of bij particulieren. In het laatste geval bleek de opvang soms van korte duur en klopte men (na zo ongeveer een maand) alsnog bij de gemeente aan. Ondertussen lijkt hier meer stabiliteit in te zijn gekomen.

Vluchtelingenpopulatie

- > Inzicht in de samenstelling van de vluchtelingenpopulatie verkreeg men gaandeweg. Naast vrouwen en kinderen kwamen ook veel ouderen en gehandicapten, evenals mensen die eerder uit een ander land naar Oekraïne waren gevlucht of voor hun werk of studie in Oekraïne verbleven. Deze diversiteit betekende dat bij het plaatsen van mensen in opvanglocaties zorgvuldigheid moest worden betracht.
- > Bovendien mengden zich in de vluchtelingenstroom ook vluchtelingen uit andere landen, die niet voor de speciale EU-regeling Tijdelijke Bescherming in aanmerking kwamen. Zij dienden zich gewoon te melden bij het aanmeldcentrum in Ter Apel.
- > Zeker niet alle Oekraïense vluchtelingen wensten gebruik te maken van de beschikbare opvanglocaties. Onder degenen die tot nu toe in Nederland arriveerden, waren ook mensen die zelfstandig in hun verblijf konden (of wensten te) voorzien. Meer dan vluchtelingen uit andere landen bleken zij zelfredzaam en ook kieskeurig in de locatie van verblijf (wat niet wil zeggen dat alle Oekraïense vluchtelingen zo zijn!).

1.2 De regionale crisisstructuur

Hoewel er – in de woorden van de minister van JenV – sprake is van 'een landelijke crisis' en daarmee ook van 'een crisis van meer dan plaatselijke betekenis',⁶ is er in geen enkele veiligheidsregio opgeschaald naar GRIP-4, terwijl het Rijk dit wel verwachtte toen het de veiligheidsregio's de taak gaf om het gereedkomen van opvanglocaties te coördineren.

- > Opschaling naar GRIP-4 was volgens diegenen die wij spraken niet nodig en ook ongewenst, omdat er voor de voorzitters veiligheidsregio geen noodzaak was gebruik te maken van noodbevoegdheden (als omschreven in artikel 39 Wvr).
- > Anders dan tijdens de coronacrisis beschouwen de voorzitters veiligheidsregio zich in deze crisis veel meer als gelijke van hun collega-burgemeesters.
- > Wel vindt er in regionaal verband tot nu toe wekelijks bestuurlijk overleg plaats in een zogenoemd bestuurlijk afstemmingsoverleg.
- > Ook is er in de eerste weken in een aantal veiligheidsregio's opgeschaald naar GRIP-2 om operationele slagkracht te genereren voor het inrichten van noodopvanglocaties.

⁶ Brief van de minister en staatssecretaris van JenV d.d. 8 maart 2022, TK 2021-2022, 19 637, nr. 2829.

De Oekraïense vluchtelingen crisis ontstond kort nadat de coronapandemie onder controle leek te zijn gebracht en volgde dus vrijwel aansluitend op een arbeidsintensieve periode voor medewerkers van veiligheidsregio's en gemeenten.

- > Ook zonder formeel op te schalen werden er weer crisisteam opgetuigd.
- > Met name informatiemanagers en communicatieadviseurs, die in vrijwel elke crisis een spilfunctie vervullen, moesten weer aan de bak.
- > In verschillende gesprekken werden zorgen geuit over de werkbelasting.

1.3 Afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk

Zoals twee jaar geleden voor de bestrijding van de coronacrisis de nationale crisisstructuur werd geactiveerd, zo gebeurde dat nu op 9 maart weer. De opschaling op nationaal niveau was deze keer bedoeld om de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in goede banen te leiden.⁷ De wijze waarop hierover afstemming tussen het Rijk en decentrale overheden plaatsvond, vertoont overeenkomsten met de wijze waarop dat tijdens de coronacrisis ging.

- > Het Veiligheidsberaad werd gevraagd om bij het gereedkomen van opvangplekken voor Oekraïense vluchtelingen een coördinerende rol te vervullen.
- > Met name in de eerste weken werd door de verantwoordelijke bewindslieden uitgebreid informatie gedeeld met de leden van het Veiligheidsberaad.
- > Een aantal voorzitters en directeuren veiligheidsregio nam deel in de gremia van de nationale crisisstructuur, zoals dat ook ten tijde van de coronacrisis het geval was, om langs die weg de verbinding tussen het Rijk en de veiligheidsregio's te leggen.
- > Ten behoeve van de samenwerking tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere betrokken actoren (als de VNG, het Rode Kruis en het COA) werd in Zeist het zogenoemde Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) ingericht, dat een vergelijkbare functie vervult als het LOT-C ten tijde van de coronacrisis. De bijdrage van het KCIO werd door diegenen die wij spraken gewaardeerd.

Naast overeenkomsten zijn er in vergelijking met de coronacrisis ook verschillen te constateren in de bestuurlijke constellatie.

- > Bij de bestrijding van infectieziekten hebben de voorzitters veiligheidsregio op grond van de Wet publieke gezondheid formeel een rol. Bij de opvang van vluchtelingen is dat niet het geval; die taak ligt primair bij het Rijk en de gemeenten.
- > In de eerste maanden van de coronacrisis werd via een aanwijzing van de minister van Volksgezondheid een beroep gedaan op de bevoegdheid van de voorzitters veiligheidsregio om op grond van artikel 39 WvR in regionale noodverordeningen maatregelen vast te leggen. Deze bevoegdheid was nu niet nodig; er hoefden op regionaal niveau geen maatregelen te worden getroffen in het kader van de openbare orde en veiligheid en voor het organiseren van vluchtelingenopvang bestaat geen aanwijzingsbevoegdheid.
- > Dat het kabinet desalniettemin het Veiligheidsberaad (i.c. de voorzitters veiligheidsregio) benaderde om het gereedkomen van opvanglocaties voor Oekraïense vluchtelingen te coördineren, is wel begrijpelijk. Langs die weg kunnen immers alle gemeenten snel worden bereikt.⁸ Strikt genomen is echter de opvang van vluchtelingen die recht hebben op bescherming een taak van het COA.

⁷ De nationale crisisstructuur bestaat uit een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) dat als voorportaal dient van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

⁸ Zie Wijkhuijs et al., 2022. *De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis: Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Noodwet: Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Om gemeenten te bewegen Oekraïense vluchtelingen op te vangen, trad – mede op aandringen van (een aantal leden van) het Veiligheidsberaad – op 1 april 2022 een noodwet in werking op basis van de Wet verplaatsing bevolking. Daarmee werd bij burgemeesters de plicht neergelegd om in de opvang van Oekraïense vluchtelingen te voorzien (zie onderstaand kader).

Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Het formele verzoek van het kabinet aan gemeenten om vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen, volgde na een periode waarin het Rijk al eerder een dwingend beroep op een aantal gemeenten had gedaan om noodopvang voor asielzoekers te realiseren. In de zomer van 2021 was na de machtswisseling in Afghanistan het aantal asielverzoeken sterk gestegen en bleek het COA niet in staat om in voldoende opvangplaatsen te voorzien. Als laatste redmiddel om opvangplekken te creëren gaf de toenmalige staatssecretaris van JenV in december 2021 aan vijf gemeenten een aanwijzing om noodopvanglocaties in te richten. Kort daarna moest de staatssecretaris, in antwoord op Kamervragen, erkennen dat het niet ging om een ‘aanwijzing’ in formele zin, omdat de juridische grondslag daarvoor ontbrak.⁹

Bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen is nu de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) gebruikt als basis voor de zogenoemde ‘Regeling opvang ontheemden Oekraïne’, die op 1 april 2022 bij Koninklijk Besluit in werking trad.¹⁰ Artikel 4 van de Wvb geeft de minister van JenV de mogelijkheid om aanwijzingen te geven aan de burgemeester. De regeling die op basis daarvan tot stand is gekomen, verplicht burgemeesters tot opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en geeft tevens een uitwerking van wat onder opvang moet worden verstaan, zoals huisvesting, het verstrekken van financiële middelen en het aanbieden van onderwijs.

De vraag die door respondenten werd gesteld, is of deze noodwet werkelijk nodig was en nut had.

- > Burgemeesters hebben reeds, op grond van artikel 176 Gemeentewet, een algemene bevoegdheid om in noodsituaties regels te stellen in de vorm van noodverordeningen.
- > De plicht die nu aan burgemeesters is opgelegd, had wellicht beter van toepassing kunnen zijn op het college van B&W, aangezien de taken die in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne worden genoemd (huisvesting, bijstand, onderwijs) primair bij wethouders zijn belegd.
- > De noodwet beperkt zich (vooralsnog) tot de opvang van Oekraïense vluchtelingen, terwijl de huisvesting van statushouders al jarenlang spaak loopt.

Huisvesting van statushouders

Niet alleen verzocht de minister van JenV de voorzitters veiligheidsregio om de opvang van Oekraïense vluchtelingen te coördineren, ook werd een coördinerende rol gewenst bij het gereedkomen van opvanglocaties voor statushouders afkomstig uit andere landen. Normaal gesproken verloopt de afstemming met gemeenten hierover via provinciale regietafels, onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Om echter te voorkomen dat gemeenten via verschillende lijnen (namelijk die van de provincie en die van de veiligheidsregio)

⁹ Antwoord van staatssecretaris Broekers-Knol op vragen van TK-lid Omzigt d.d. 10 januari 2020; Aanhangsel van de Handelingen TK 2021-2022, 1305.

¹⁰ Staatscourant 1 april 2022. nr. 9469

bevraagd zouden worden – en daarmee mogelijk een verdringingseffect in de vraag naar opvanglocaties zou ontstaan – legde de minister van JenV ook de coördinatie van de opvanglocaties voor statushouders tijdelijk in handen van de veiligheidsregio's.¹¹

- > Door de veiligheidsregio's ook te belasten met de huisvesting van statushouders, werd deze taak weggenomen van de commissarissen van de Koning.
- > De afstemming over opvanglocaties voor respectievelijk Oekraïense vluchtelingen en statushouders heeft niet in alle veiligheidsregio's een duidelijke vertaling gekregen.
- > In gesprekken werd wel aangegeven dat door gemeenten de opvang van Oekraïners met meer sympathie wordt opgepakt dan de huisvesting van (andere) statushouders.

1.4 Belangrijke rol voor gemeenten

Was tijdens de coronacrisis vooral de inzet van de 'witte kolom' (GGD en zorginstellingen) cruciaal en hadden daarnaast de gemeentelijke boa's en politie bij de handhaving van de coronamaatregelen een grote rol, zo is nu bij de Oekraïense vluchtelingencrisis eerst en vooral de 'oranje kolom', oftewel de gemeentelijke organisatie, aan zet.

- > Ten eerste hebben gemeenten een cruciale rol bij het vinden en gereedmaken van opvanglocaties. In de eerste dagen waren het vooral locaties voor crisisnoodopvang (in sporthallen et cetera), terwijl nu meer werk wordt gemaakt van het vinden en realiseren van duurzame vormen van huisvesting.
- > Omdat vluchtelingen uit Oekraïne direct na aankomst door gemeenten (en niet het COA) worden opgevangen, en na hun inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (BRP) ook bijstand, onderwijs en zorg moeten worden georganiseerd, doet de Oekraïense vluchtelingencrisis een groot beroep op de gemeentelijke processen.
- > Deze crisis is daarmee (meer dan de coronacrisis) onderwerp van overleg in het college van B&W en de gemeenteraad. In sommige regio's nemen wethouders (bijvoorbeeld belast met ruimtelijke ordening en wonen) deel aan intergemeentelijk overleg.
- > Binnen de veiligheidsregio's hebben de coördinerende gemeentesecretarissen een grote rol als voorzitter van het overleg tussen gemeentesecretarissen over kwesties als huisvesting, onderwijs en zorg. Zij sporen collega's aan om naar eigen inzicht opvanglocaties te vinden en voor opkomende problemen oplossingen te vinden.
- > Soms blijkt het voor bepaalde (bijvoorbeeld dichtbevolkte) gemeenten lastig om woonruimte te vinden, maar kan wel – ook voor andere gemeenten – een bijdrage worden geleverd aan het organiseren van onderwijs of de registratie van vluchtelingen in de BRP.
- > Wij hebben vooralsnog weinig grote knelpunten bij het organiseren van onderwijs en zorg vernomen, maar feit is wel dat beide sectoren kampen met een grote krapte aan personeel en dit laat zich nu nog meer gevoelen (gebrek aan huisartsen, docenten et cetera).
- > Uitgaande van het aantal meldingen dat op 2 mei bij het UWV was binnengekomen, zijn inmiddels zo'n 4300 vluchtelingen uit Oekraïne aan het werk. Diegenen die geen betaalde arbeid verrichten, kunnen zoals gezegd bij de gemeente een beroep doen op financiële bijstand (i.c. leefgeld).
- > De gemeenten kregen naast dit alles ook nog de taak om de energietoeslag uit te keren waar minima aanspraak op konden maken vanwege de enorme stijging van energieprijzen.

¹¹ Brief van de minister en staatssecretaris van JenV d.d. 8 maart 2022, TK 2021-2022, 19 637, nr. 2829.

- > Wat bij gemeenten op dit moment tot grote frustratie leidt, is dat – ondanks alle inspanningen die zij inmiddels hebben gepleegd – door het Rijk nog steeds geen duidelijkheid is gegeven over de financiële vergoedingen die zijn toegezegd.
- > Degenen die wij spraken waarderen de inspanningen van de VNG om met het Rijk tot overeenstemming te komen over de verschillende regelingen. Ook is men zeer te spreken over de informatievoorziening door de VNG richting gemeenten.

1.5 Maatschappelijke veerkracht

In waarschijnlijk alle gemeenten zijn vanaf de eerste weken door burgers en instellingen verschillende initiatieven ontplooid.

- > Vrij massaal en op allerlei manieren is en wordt door scholen, kerken, verenigingen en andere soms spontaan gevormde groepen aan Oekraïense vluchtelingen ondersteuning aangeboden.
- > Bij deze initiatieven spelen de gemeenten over het algemeen een bescheiden rol; soms is er wel een gemeentelijk coördinator aangewezen, maar vaak zijn er binnen de gemeenten organisaties die (deels gesubsidieerd) de coördinerende werkzaamheden verrichten.

Behalve door gemeenten zijn ook door particulieren een groot aantal vluchtelingen opgevangen.

- > Waar in sommige gevallen de particuliere opvang goed was doordacht, bleek deze in andere gevallen slechts van korte duur en klopte men alsnog bij de gemeente aan.

De eerste weken was er nauwelijks een wanklank te horen en was de solidariteit met de Oekraïense vluchtelingen over het algemeen groot. Langzamerhand vervaagt deze roze wolk, zonder dat dit nu al tot tegenstellingen in de samenleving leidt. Verschillende kwetsbaarheden werden in de gesprekken wel genoemd.

- > Het beeld van de apathische en hulpbehoevende vluchteling dat mede door media-beelden werd opgewekt, gaat maar ten dele op; een deel van de Oekraïense vluchtelingen die in de eerste weken arriveerden bleek behoorlijk kapitaalkrchtig en ging vooral zijn eigen weg (op zoek naar de meest optimale opvang).
- > De Oekraïense vluchtelingen krijgen – in de ogen van sommigen – soms meer dan anderen van de overheid mogen verwachten (snel geregeld onderdak, behoorlijk leefgeld, medische zorg).
- > De verwachting is dat de Oekraïense vluchtelingen binnen afzienbare tijd weer kunnen terugkeren, maar daarover is vooralsnog weinig met zekerheid te zeggen.

2 Slotbeschouwing

Net op het moment dat de coronacrisis ten einde leek, volgde er met de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 een volgende crisis van ongekeerde omvang. In enkele weken tijd ontstond een grote vluchtelingenstroom en de economische consequenties van de oorlog zijn groot en direct voelbaar. Ook maakte deze crisis enkele andere, reeds sluimerende, crises meer zichtbaar, zoals die van de overvolle asielzoekerscentra, de structurele krapte op de woningmarkt, de overbelasting van de zorg en het personeelstekort in het onderwijs. Het is mede daarom bewonderenswaardig te noemen dat zo kort na de coronacrisis, die veel van de samenleving had gevraagd, er zo veel inzet is gepleegd om binnen tien weken bijna 50.000 vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen; ruim 34.000 vluchtelingen verblijven op dit moment in een gemeentelijke opvanglocatie. De manier waarop de opvang in gemeenten is georganiseerd, leert ons de volgende zaken.

- > Vaak is kleinschalige opvang sneller mogelijk en past dit ook beter bij de lokale situatie. Veel gemeenten wensen geen grootschalige asielzoekerscentra (met 500 of meer personen en vaak op afstand van de 'bewoonde wereld' gelegen).
- > De kracht van de aanpak die nu door gemeenten is ingezet, is dat er gezocht is naar reeds bestaande, leegstaande panden.
- > Regelgeving staat echter dergelijke oplossingen (die nu tijdelijk kunnen) in de weg.
- > Waarschijnlijk kunnen sommige gemeenten nog wel meer Oekraïense vluchtelingen en statushouders opnemen, maar doen zij dat niet vanwege gevoeligheden binnen de lokale samenleving of omdat hiermee de achterblijvende gemeenten 'beloond' worden.
- > Door sommige gemeenten wordt nu geïnvesteerd in meer semipermanente huisvesting, die op termijn uitkomst zou kunnen bieden voor andere woningzoekenden (jongeren, alleenstaanden).

Gemeenten

Zonder twijfel hebben gemeenten bij de opvang van de Oekraïense vluchtelingen een cruciale rol te vervullen. Daarmee wordt van de gemeentelijke organisatie, die tijdens de coronacrisis al veel werk verzette, opnieuw een grote inspanning gevraagd.

- > Het is belangrijk dat bestuurders en leidinggevendenden voldoende oog hebben voor de belastbaarheid van hun medewerkers. Het is logisch dat in bijzondere situaties van sommige medewerkers meer wordt gevraagd, maar feitelijk is dat nu al ruim twee jaar lang het geval. Hetzelfde geldt overigens voor onderwijzend personeel en medewerkers van de GGD.
- > Een groot aantal gemeenten doet enorm zijn best om opvang voor Oekraïense vluchtelingen en statushouders te organiseren. Maar er is ook een aantal gemeenten dat daarin achterblijft. De eensgezindheid onder gemeenten is minder groot dan die tijdens de coronacrisis was.
- > Argumenten om minder dan andere gemeenten te doen, zijn bijvoorbeeld:
 - Die andere gemeenten hebben veel leegstaande kantoorpanden of juist veel grote vakantieparken of een haven waar een cruiseschip aan de kade kan liggen.
 - Voor de opvang van Oekraïners bestaat in de gemeente nog wel draagvlak, maar voor de huisvesting van statushouders uit andere landen (als Afghanistan of Syrië) is dat veel minder het geval.

- > De tijd van vrijblijvendheid is nu echter voorbij; solidariteit is geboden. Hoewel 'naming en shaming' niet de oplossing is, kan meer transparantie in wat gemeenten de afgelopen jaren aan opvang van vluchtelingen hebben gedaan, wel duidelijkheid scheppen.

Veiligheidsregio's

Aan de voorzitters veiligheidsregio is een coördinerende rol toebedeeld in de uitvoering van de opdracht die de staatssecretaris van JenV aan gemeenten heeft opgelegd om voor Oekraïense vluchtelingen en statushouders opvangplekken te organiseren.

- > De voorzitters veiligheidsregio's zullen de discussie moeten aangaan over de vraag voor welke soorten van crises zij aan de lat willen staan. Dat de problemen in Ter Apel (die al langere tijd spelen) nu opeens door de veiligheidsregio's moeten worden opgelost, lijkt oneigenlijk en het risico bestaat dat het Rijk ook voor andere problemen die nationaal niet worden opgelost de weg van de veiligheidsregio's gaat bewandelen. "De veiligheidsregio's worden het werkpaard van het kabinet."

Het Rijk

In de aanloop naar deze vluchtelingencrisis zijn door het Rijk een aantal inschattingfouten gemaakt en onduidelijkheden gecreëerd (zoals 'de aanwijzing' aan een aantal gemeenten om noodopvang voor asielzoekers te realiseren). Ook in de afgelopen twee maanden leek in de relatie tussen het Rijk en decentrale overheden soms sprake van twee verschillende 'werelden'.

- > Inmiddels richten alle ogen zich op het nationaal programma van de rijksoverheid waaruit zou moeten blijken hoe en waar de komende maanden Oekraïense vluchtelingen zullen worden opgevangen, ook als zij mogelijk enkele jaren in Nederland zullen blijven. De gemeenten hebben nu al bijna 50.000 opvangplekken gerealiseerd en bemenst (uitgaande van een periode van zes maanden), en het is te verwachten dat zij ook de klus van 'nog eens 25.000 opvangplekken' zullen moeten klaren, maar – zo gaven meerdere respondenten aan – "dan houdt het ook echt op".
- > Er bestaat bij gemeenten en veiligheidsregio's een duidelijke vrees dat de komende maanden de nationale crisisstructuur wordt afgebouwd en er weer een situatie ontstaat als in de zomer van 2020, toen het kabinet met reces ging en de voorzitters veiligheidsregio's er opeens alleen voor stonden: "Maak niet weer diezelfde fout!"
- > Ook vinden gemeenten het de hoogste tijd dat het ministerie van JenV duidelijkheid geeft over financiële compensatieregelingen, zoals de vergoeding van kosten voor het verbouwen van panden.
- > Het zou goed zijn als meer dwingend wordt opgetreden richting 'wegduikende' gemeenten. Dit betekent dat op nationaal niveau (met eventueel de commissaris van de Koning als rijksheer) of op regionaal niveau een aanwijzingsbevoegdheid zal moeten worden belegd.

Bijlage: Respondenten

Naam	Functie
Mw. S. van den Broek	Directeur Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Dhr. H. Bruls	Burgemeester van Nijmegen Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Dhr. J. Donker	Directeur Veiligheidsregio Utrecht
Dhr. J. Eshuis	Gemeentesecretaris Hengelo
Mw. C. Frenz	Directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Dhr. M. Houben	Burgemeester van Nuenen
Dhr. H. Lenferink	Burgemeester van Leiden Voorzitter Veiligheidsregio Hollands Midden
Dhr. E. Lichtenberg	Burgemeester van Altena
Dhr. A. Marcouch	Burgemeester van Arnhem Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Midden
Dhr. A. Mengerink	Directeur Veiligheidsregio IJsselland
Dhr. V. Molkenboer	Burgemeester van Woerden
Mw. M. Moorman	Burgemeester van Bernheze
Dhr. P. Oskam	Burgemeester van Capelle aan den IJssel
Dhr. M. Out	Burgemeester van Assen Voorzitter Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. J. Rooijmans	Directeur Veiligheidsregio Limburg-Noord
Dhr. S. Schelberg	Burgemeester van Hengelo
Mw. A. Schouten	Burgemeester van Alkmaar Voorzitter Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Dhr. K. Schuiling	Burgemeester van Groningen Voorzitter Veiligheidsregio Groningen
Dhr. C. Smits	Gemeentesecretaris Etten-Leur
Dhr. R. Verhulst	Burgemeester van Ede



FINANCIIEEL GEBAAAR VOOR BETROKKENEN DATADIEFSTAL ***Geen grootschalige handel in data aangetroffen***

Utrecht, 13 mei 2022 - GGD GHOR Nederland heeft de mensen van wie gegevens betrokken zijn bij de datadiefstal geïnformeerd over de afronding van het politieonderzoek naar de verdachten. Ook is een financieel gebaar richting deze burgers gemaakt. Het gaat om zo'n 1250 betrokkenen waarvan de politie heeft vastgesteld dat er screenshots van hun persoonsgegevens zijn gemaakt. Deze mensen is een bedrag van 500 euro aangeboden.

Eind januari 2021 werden de GGD'en opgeschrikt doordat RTL het bericht naar buiten bracht dat grote databestanden uit de coronasystemen in omloop zouden zijn. De politie heeft hiervoor geen aanwijzingen gevonden. De politie heeft wel kunnen vaststellen dat door de verdachten screenshots zijn gemaakt met daarop persoonsgegevens van zo'n 1250 personen. Dit was in strijd met hun expliciete werkinstructies en training. De rechter heeft inmiddels een aantal verdachten veroordeeld, anderen moeten nog voorkomen.

Afronding dossier datadiefstal richting burgers

Ton Coenen, algemeen directeur GGD GHOR Nederland: "Nu het politieonderzoek is afgerond, hebben we inzicht in de omvang en impact van de datadiefstal. We betreuren het dat er zo'n 1250 personen geraakt zijn door de datadiefstal. En naast nogmaals onze excuses maken we ook een financieel gebaar richting deze betrokkenen. Dat past bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid die we als organisatie hebben en voelen."

Autoriteit Persoonsgegevens

Direct na de datadiefstal in januari 2021 zijn er – zoals de Autoriteit Persoonsgegevens ook in haar eindbrief heeft vastgesteld – verdere verbetermaatregelen genomen ter bescherming van de persoonsgegevens die door de GGD-organisaties worden verwerkt in het kader van de bestrijding van de coronapandemie. Dataveiligheid en privacy zijn integrale onderdelen van de werkprocedures. Het is een doorlopend proces waarbij continu de veiligheid van de systemen wordt geanalyseerd en verbeterd. We spannen ons maximaal in om de data van alle Nederlanders goed te beschermen en beveiligen tegen onrechtmatige inzage en misbruik.

De betrokken burgers hebben inmiddels een brief over het financieel gebaar ontvangen van GGD GHOR Nederland.

Noot voor de redactie:

Jacqueline Toonen
Woordvoerder GGD GHOR Nederland
Mobiel: 06- 15 18 97 51 of 06-83 77 59 07 (Perslijn)

SAMEN OP KOERS

MELDKAMER BRANDWEER MULTI OOST 5

Bestuurlijke informatiebrief mei 2022

BESTUURLIJKE INFORMATIEBRIEF

Deze informatiebrief is voor colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die liggen in het werkgebied van de nieuwe Meldkamer Oost-Nederland die vanaf begin 2023 operationeel is. Deze brief gaat specifiek over de meldkamerfunctie brandweer en multidisciplinaire samenwerking, die valt onder de verantwoordelijkheid van de vijf veiligheidsregio's in Gelderland en Overijssel.

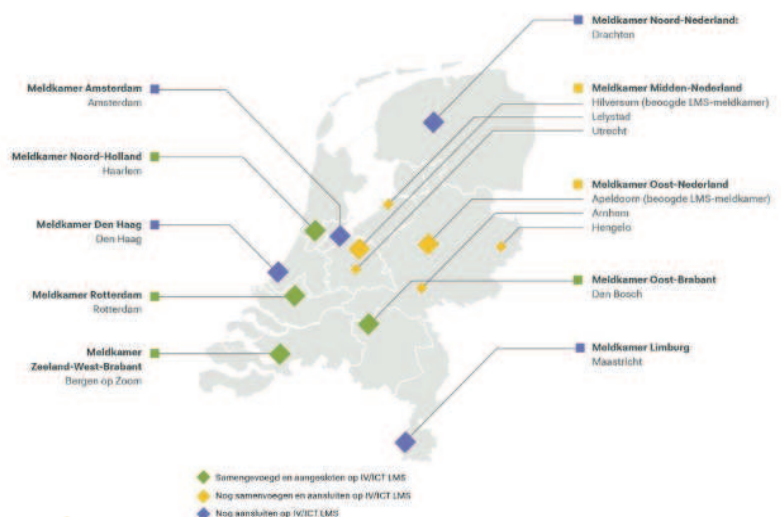
Introductie

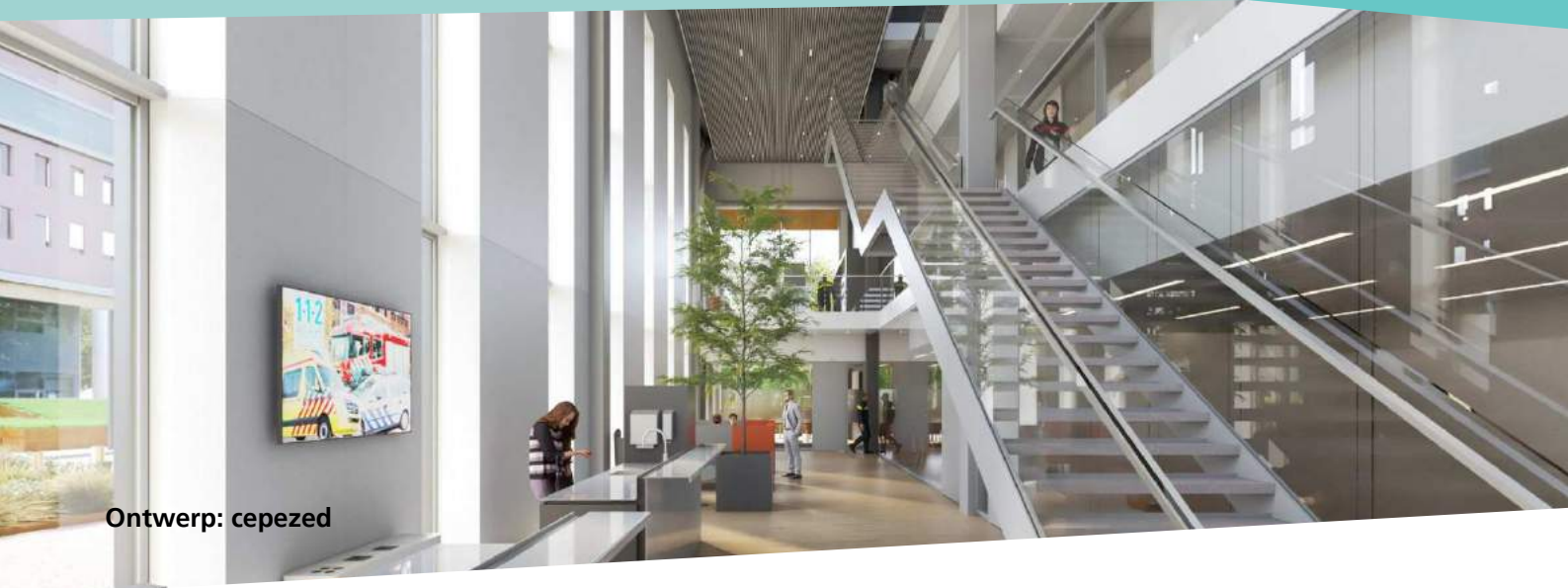
Begin 2023 is de nieuwe Meldkamer Oost-Nederland (MKON) operationeel. Deze nieuwe meldkamer is een samenvoeging van de meldkamers van vijf veiligheidsregio's: Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, IJsselland en Twente. Momenteel opereren deze vanuit drie meldkamers: in Arnhem (Meldkamer Arnhem-Nijmegen), Hengelo

(Meldkamer Twente) en Apeldoorn (Meldkamer Oost-Nederland). Dat wordt straks één nieuwe moderne locatie in Apeldoorn. Met deze brief informeren wij, de portefeuillehouders van de vijf betrokken veiligheidsregio's, u over de stand van zaken en ontwikkelingen hier omtrent.

TIEN IDENTIEKE MELDKAMERS

In Nederland werken ambulancezorg, brandweer, politie en Koninklijke Marechaussee 24/7 samen in straks tien meldkamers. De Wijzigingswet Meldkamers is de basis voor een efficiëntere inrichting en werking van het meldkamerdomein. Deze tien nieuwe meldkamers worden gefaseerd gerealiseerd door samenvoeging van de huidige meldkamers. Een overzicht van de meldkamers bij de start van de samenvoegingen en de tien nieuwe meldkamers is te vinden op de website van de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS). Deze tien meldkamers werken straks op uniforme wijze samen en zijn aan elkaar gekoppeld, waardoor zij elkaar geheel of gedeeltelijk kunnen overnemen als dat nodig is.





Ontwerp: cepezed

Een aantal andere meldkamers ging Oost-Nederland al voor, deze zijn inmiddels gerealiseerd en operationeel. Bij ons is het begin volgend jaar zover. De medewerkers van de drie huidige meldkamers, de vijf Veiligheidsregio's en de samenwerkingspartners in veiligheid/hulpverlening in Gelderland en Overijssel bereiden zich hierop goed voor. De transitie gebeurt zorgvuldig, in goede samenwerking en onder leiding van een bestuurlijke regiegroep (bestaande uit de betrokken portefeuillehouders). De Wijzigingswet Meldkamers bepaalt dat de besturen van de vijf veiligheidsregio's een convenant sluiten, dat in ieder geval afspraken bevat over de gezamenlijke uitvoering van de meldkamerfunctie binnen de meldkamer.

Binnen de MKON zijn de vijf veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van de meldkamerfunctie brandweer en multidisciplinaire samenwerking (specifiek de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening). Deze specifieke meldkamerfunctie is een zelfstandig organisatieonderdeel onder verantwoordelijkheid van de vijf veiligheidsregio's.

In gezamenlijkheid is gevraagd aan de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) om het werkgeverschap voor de Meldkamerfunctie brandweer en multi in te vullen (ingegeven door de locatie van de nieuwe meldkamer in Apeldoorn). Door de VNOG is vervolgens ingestemd om dit op zich te nemen.

De medewerkers van de meldkamerfunctie brandweer en multi zijn nu nog in dienst bij de vijf Veiligheidsregio's. Voor een deel van de medewerkers betekent dit dat zij een nieuwe werkgever krijgen en dat hun toekomstige werkplek in het moderne nieuwe gebouw in Apeldoorn is.

De VNOG heeft voor de invulling van het werkgeverschap in het bijzonder aandacht gevraagd voor risicodeling, kostenverdeling en een zorgvuldige personele overgang. Bij de besluitvorming over de inrichting en de governance zijn hiertoe heldere en vertrouwenwekkende afspraken gemaakt, zodat er ook na het overdragen van het formele werkgeverschap, een construct van gezamenlijk eigenaarschap blijft bestaan.

ROBUUST EN BETROUWBAAR

De meldkamer staat aan de start van de aanpak/bestrijding van bijna ieder incident, waarbij de melder meestal in uiterste nood dringend behoefte heeft aan snelle hulp. De kwaliteit, snelheid en continuïteit van de meldkamer is hierbij cruciaal en noodzakelijk. De vorming van één nieuwe meldkamer Oost-Nederland maakt de

meldkamer robuuster en minder kwetsbaar. De wettelijke taak is hierbij leidend. Dat zorgt ervoor dat bij (grote) ongevallen en rampen verschillende hulpverleningsorganisaties goed kunnen samenwerken, zodat de hulpverleningsketen optimaal functioneert.



VOORBEREIDING OP OVERGANG UNIFORME WERKWIJZE

De voorbereiding op de realisatie van de MKON is al lange tijd gaande. Alle (samenvoegings-) activiteiten bij brandweer, politie, ambulancediensten en de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS), zijn hierbij nauw betrokken. Er wordt intensief samengewerkt om de harmonisatie van werkprocessen en procedures in de vijf regio's nog verder uit te werken en ermee te oefenen. Net als in de huidige meldkamers nemen medewerkers van de nieuwe meldkamer straks ook vanzelfsprekend meldingen aan en alarmeren zij eenheden, maar dan nog meer in eenduidige terminologie en volgens landelijke standaarden. Ook alle brandweerposten in Gelderland en Overijssel worden hiermee bekend gemaakt, zodat zij snel en daadkrachtig kunnen blijven uitrukken. Zoals we dat van ze gewend zijn. De werkwijze is mogelijk door goede informatievoorziening en ICT, moderne meldkamersystemen en het vergaand harmoniseren van alarmeringsregelingen en werkprocessen. Dit samen met kwalitatief goede centralisten en caco's, maakt dat het totale werkingsgebied op eenduidige wijze wordt bediend.

Bovendien is hierdoor de begeleiding van incidenten en GRIP-opstapelingen (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure) uiterst sterk.

Sommige ICT-systemen zijn al in de lucht voordat de nieuwe meldkamer er is, daarvan kan de implementatie al eerder starten. Als de knop straks omgaat kunnen medewerkers hiermee al werken. Hierin wordt de weg van geleidelijkheid gevolgd. Totdat de nieuwe meldkamer operationeel is blijven de drie huidige meldkamers open.

Een ander pluspunt van de landelijk uniforme werkwijze is ook dat de nieuwe meldkamers samen optrekken bij ontwikkelingen en innovaties, zoals de doorontwikkeling naar informatieknooppunten en het verbeteren van (nieuwe) informatiestromen.

STAND VAN ZAKEN ORGANISATIE- EN FORMATIEPLAN EN VOORTGANG SOCIAAL PLAN

Organisatieplan voor meldkamerfunctie brandweer en multidisciplinaire samenwerking vastgesteld

De algemeen besturen van de vijf betrokken veiligheidsregio's hebben een voorgenomen besluit genomen over het organisatie- en formatieplan voor de meldkamerfunctie brandweer en multidisciplinaire samenwerking. In afwachting van een akkoord over het sociaal plan en een positief advies van de bijzondere ondernemingsraad (BOR) hebben de DB's en AB's van de veiligheidsregio's ingestemd met de structuur en personele formatie van de toekomstige meldkamerorganisatie; de operationele inrichting.

De totale structurele kosten voor de meldkamerfunctie brandweer en multi bedragen € 4.094.000, waarbij een verdeling over de veiligheidsregio's plaatsvindt op basis van inwoneraantal.

Tijdelijk hogere lasten, bijvoorbeeld om de nieuwe werkwijzen eigen te maken en de meldkamerfuncties in te kunnen regelen, worden in een periode van drie jaar afgebouwd. Personele frictiekosten zijn in principe voor de latende regio's.

Omdat de verschillende meldkamerfuncties die deel uitmaken van de MKON samen in het nieuwe gebouw werken, gebeurt het beheer voor huisvesting gezamenlijk. Ook is de informatievoorziening/ICT in gezamenlijkheid ondergebracht bij de LMS. In de governance zijn hiervoor leidende principes opgenomen en mandaataf-spraken gemaakt.



Stand van zaken van het sociaal plan

Een overgroot deel van de zittende medewerkers zal meegaan naar de nieuwe Meldkamer Oost-Nederland. Om hiermee zorgvuldig om te gaan wordt een sociaal plan opgesteld. De onderhandelingen over dit sociaal plan zijn nog niet afgerond, daarom hebben de algemeen besturen een voorgenomen besluit genomen over het organisatie- en formatieplan. Over de meeste onderwerpen in het sociaal plan is overeenstemming, zoals over algemene afspraken, plaatsingsprocedure en de overgangsmaatregelen. Over de wijze waarop met een eventueel financieel nadeel op variabele en functionele toelagen wordt omgegaan en de compensatie van de extra reiskosten zijn partijen het nog niet eens.

Ook gaan alle regio's voorstellen om de werving en selectieregeling aan te passen. Daarmee kan geregeld worden dat medewerkers uit de regio's evenveel kans maken op een toekomstige vacature bij de MKON en andersom ook de medewerkers van de meldkamer bij vacatures in de regio's. Dit moet nog in de vijf regio's besloten worden, waarbij instemming van de vijf OR-en nodig is.

Als er een onderhandelingsakkoord komt, wordt dit door de vakbonden ter beoordeling voorgelegd aan hun leden en door de werkgeversvertegenwoordiging aan de vijf werkgevers. Zodra er een akkoord op het sociaal plan is, wordt de sleutelfunctie van teamleider opengesteld. Ook kan dan duidelijkheid gegeven worden over de overgangsafspraken en de arbeidsvoorwaarden, en zal de plaatsingsprocedure starten. Alle inzet is gericht op behoud van voldoende (kwalitatieve) centralisten en caco's. Op dit moment is het beeld vanuit het deelproject Personeel dat er geen zorgen zijn over voldoende gekwalificeerde bezetting van de MKON.

PERSOONLIJKE GESPREKKEN TIJDENS BEZOEK AAN MELDKAMER

Met enige regelmaat sluiten projectleider Jur van Lieshout en directeur VNOG Diemer Kransen aan bij overleggen met centralisten van de drie meldkamers. Daar geven zij in een open gesprek een terugkoppeling vanuit de verschillende overleggen en praten bij over de stand van zaken over verschillende onderwerpen en uit verschillende projectgroepen.

Ook worden alle medewerkers van de meldkamers en andere betrokkenen regelmatig geïnformeerd met een nieuwsbrief en *videoboodschappen*.



TENSLOTTE

De nieuwe meldkamer Oost-Nederland bestrijkt het grootste verzorgingsgebied van alle nieuwe meldkamers. Van Hardenberg tot Zaltbommel en van Steenwijk tot 's-Heerenberg. Voor sommigen staat de meldkamer op grotere afstand in kilometers, maar door de uniforme en professionele werkwijze, wordt de MKON robuust en minder kwetsbaar. Met de verbeterde informatievoorziening, landelijke samenwerking, goed gekwalificeerde medewerkers en het integreren van verschillende meldkamerfuncties, wordt vanaf begin 2023 adequaat en daadkrachtig invulling gegeven aan de begeleiding van incidenten en GRIP-opstapelingen.

Met en vanuit één centrale nieuwe meldkamer worden de hulpdiensten in heel Oost-Gelderland goed ondersteund. In totaal zijn er bijna 3,5 miljoen inwoners en daar komen de vele recreanten nog bij. Zij verwachten dat wij er voor ze zijn als onze hulp nodig is. En daar kunnen zij op rekenen.

Namens de bestuurlijk portefeuillehouders meldkamer,

Jan Nathan Rozendaal
(VNOG, burgemeester gemeente Elburg)

Daphne Bergman
(VRGZ, burgemeester gemeente Beuningen)

Sander Schelberg
(VRT, burgemeester gemeente Hengelo)

Carol van Eert
(VGGM, burgemeester gemeente Rheden)

Hans Vroomen
(VRIJ, burgemeester gemeente Ommen)

**NEEM HIER ALVAST EEN KIJKJE IN
DE NIEUWE MELKAMER IN AANBOUW**



Verzonden: woensdag 25 mei 2022 10:48

Aan: Veiligheidsberaad <veiligheidsberaad@nipv.nl>

Onderwerp: proces initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod

Geachte leden van het Veiligheidsberaad,

Namens de voorzitter Veiligheidsberaad informeer ik u over het proces inzake het initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod. Op 3 februari 2022 heeft het Veiligheidsberaad een zienswijze (zie bijlage) ingediend over dit initiatiefwetsvoorstel, waarvan de kern was, dat het initiatiefwetsvoorstel om consumentenvuurwerk te verbieden, wordt ondersteund. De VNG heeft op basis van een uitvraag bij gemeenten een eigen zienswijze opgesteld.

Op 11 mei jl. is de brief van het Veiligheidsberaad nogmaals ingebracht bij de vaste kamercommissie van IenW ten behoeve van een rondetafelgesprek over vuurwerk. Tijdens dit rondetafelgesprek is ingegaan op de afgelopen jaarwisselingen, de spanning tussen de aanwezigheid van vuurwerk tijdens de jaarwisseling en de openbare orde en veiligheid en is de vuurwerkbranche aan het woord gekomen.

Dinsdag vernamen wij dat de plenaire behandeling van het initiatief wetsvoorstel in de Tweede Kamer vooralsnog voor volgende week staat gepland. Het streven van het ministerie van IenW is om nog voor het zomerreces dit wetstraject af te ronden. Wij zullen u op de hoogte houden van de voortgang van dit proces en de uitkomsten van de behandeling.

Met vriendelijke groet,

Secretariaat Veiligheidsberaad





Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de fractievoorzitters

Doorkiesnummer
026 355 24 00
Inlichtingen bij
Secretaris
Ons kenmerk
V002-2022

Datum 3 februari 2022

Onderwerp Zienswijze Veiligheidsberaad inzake initiatiefwetsvoorstel vuurwerkverbod

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Het Veiligheidsberaad pleit al enkele jaren voor een algeheel verbod op de verkoop en het afsteken van consumentenvuurwerk. Vuurwerk (ook legaal) leidt tot branden en andere gevaarlijke situaties en is een katalysator geworden voor normloos gedrag. Dat gaat ten koste van de veiligheid van de inwoners van Nederland en van onze hulpverleners. Daarom is een ruime meerderheid van de voorzitters, directeuren en brandweercommandanten van de 25 veiligheidsregio's voor een algeheel verbod op de verkoop en het afsteken van consumentenvuurwerk. Het Veiligheidsberaad ondersteunt dan ook het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer (publicatiedatum 4 januari 2022), dat voorziet in de introductie van een algemeen vuurwerkverbod voor consumenten.

Daarbij tekenen wij aan dat het bij een algeheel verbod op consumentenvuurwerk van belang is dat er in Europees verband afspraken worden gemaakt tegen illegale handel. Daarnaast moeten er ook voldoende maatregelen worden genomen ten aanzien van de handhaving. Ook pleiten wij ervoor dat gemeenten worden gefaciliteerd bij het nemen van flankerende maatregelen, zoals professionele vuurwerk- en lichtshows en vergunningen voor 'vuurwerkclubs' of andere (wijk)initiatieven, gericht op een collectieve beleving van de jaarwisseling. Op die manier kunnen we toewerken naar een mooie en veilige jaarwisselingstraditie.

Een belangrijke motivatie voor deze steunbetuiging van het Veiligheidsberaad is dat er ieder jaar opnieuw (zeer) ernstige slachtoffers vallen. De meeste slachtoffers onder burgers vallen door legaal vuurwerk en een aanzienlijk deel raakt gewond door vuurwerk dat door anderen wordt afgestoken. Ook wordt ieder jaar een flinke hoeveelheid schade aangericht, worden branden gesticht en worden hulpverleners belaagd met vuurwerk. Doordat onze hulpverleners zelf in zeer onveilige situaties terecht komen, kunnen zij niet goed zorgen voor de veiligheid en gezondheid van de burgers.

De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om het aantal branden en slachtoffers, de schade en het geweld tegen hulpverleners terug te dringen, zoals experimenten met vuurwerkvrije zones in een aantal gemeenten, zwaardere straffen voor geweld tegen hulpverleners, het verplicht verstrekken van vuurwerkbrillen en lanceerstandaarden, voorlichtingscampagnes en het verbieden van het zwaarste vuurwerk. Al deze maatregelen hebben niet geleid tot een trendbreuk in de cijfers. Ook de massieve inzet van mensen en middelen van de hulpdiensten en de grote inzet in de voorbereiding van een veilige jaarwisseling hebben in deze cijfers geen kentering gebracht.

We zien tegelijkertijd dat in de afgelopen jaren de mening over een vuurwerkverbod is gaan schuiven: onder de bevolking, onder politici en onder de hulpverleners zelf neemt het draagvlak voor een vuurwerkverbod toe. In het licht van dit debat en het nu voorliggende initiatiefwetsvoorstel geef ik graag ook vanuit het Veiligheidsberaad het signaal af, dat wij als voorzitters van de veiligheidsregio's voor een veilige jaarwisseling zijn, met minder branden, slachtoffers en schade en met veiligere omstandigheden voor ons eigen personeel. Wij zijn daarmee voor een mooie jaarwisselingstraditie, die verbindt.

Met vriendelijke groet,



H.M.F. Bruls
Voorzitter Veiligheidsberaad