

# Bijlage 2

## De gemeente Noordenveld en covid-19

*Opdrachtgever:*  
Rekenkamercommissie Noordenveld  
Arnhem, 17 mei 2021

Ons kenmerk 20251-005

K  
PLUS  
V



# De gemeente en covid-19



*Opdrachtgever:*  
Rekenkamercommissie Noordenveld  
Arnhem, 17 mei 2021

Ons kenmerk 20251-005

Henry Potman  
RicoGrol

CONCEPT



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Maatregelen en organisatie van de uitvoering op drie niveaus</b>	<b>8</b>
2.1	Nationaal niveau	8
2.2	Regionaal niveau	8
2.3	Lokaal niveau	9
<b>3</b>	<b>Uitvoering Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers Tozo</b>	<b>13</b>
3.1	Aanvraag en besluit inkomensondersteuning	13
3.2	Ervaringen met de uitvoering	14
3.2.1	Kennis en informatie	15
3.2.2	Capaciteit en workload	16
3.2.3	Werkprocessen	17
3.2.4	Aansturing	18
3.3	Contacten gemeente – zelfstandige ondernemers	18
3.4	Perceptie binnen de gemeente van de uitvoering	19
<b>4</b>	<b>Toezicht en handhaving noodverordeningen</b>	<b>20</b>
4.1	Noodverordeningen	20
4.2	Uitvoering toezicht en handhaving	21
4.3	Factoren	24
4.3.1	Beleid en Regelgeving	24
4.3.2	Tijd	25
4.3.3	Inzet en capaciteit	26
4.3.4	Organisatie en aansturing	29
4.3.5	Afstemming	29
<b>5</b>	<b>Informatie aan de gemeenteraad</b>	<b>31</b>
5.1	Positie van de gemeenteraad bij een crisis	31
5.2	Informatiestroom naar de gemeenteraad	32
5.3	Ervaring en waardering informatie en betrokkenheid	33
<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>36</b>



## Bijlagen

Bijlage 1 Interviews	38
Bijlage 2 Documenten	39
Onze contactgegevens	41





## 1 Inleiding

De gemeente Noordenveld is net als alle andere gemeenten in Nederland vanaf maart 2020 geconfronteerd met de gevolgen van de COVID-19 crisis. Het beleid en maatregelen zijn landelijk bepaald maar de uitvoering en de handhaving (zowel in proactieve als reactieve zin) ligt grotendeels op lokaal niveau. De Rekenkamercommissie van Noordenveld heeft de uitvoering, de handhaving en impact van de maatregelen voor Noordenveld tussentijds geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie verschaffen inzicht in de uitvoering en handhaving van de maatregelen en de (maatschappelijke) effecten ervan. De resultaten geven ook de mogelijkheid om lessen te trekken uit de ervaringen. Het onderzoek is in twee delen geknipt en elk deel is door een bureau uitgevoerd. Het bureau CAB uit Groningen onderzoekt de maatschappelijke effecten en de waardering van de uitvoering door burgers en ondernemers. In dit rapport doet KplusV verslag van het onderzoek naar de uitvoering van het COVID-19 beleid.

Het onderzoek richt zich op twee onderdelen van de COVID-19 maatregelen: de uitvoering van de Tozo-regeling door de gemeente en de uitvoering van toezicht en handhaving op de naleving van de noodverordeningen die vanaf maart tot 1 december 2020 hebben gegolden. De vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

*Op welke wijze en in welke mate is in 2020 door de gemeente Noordenveld uitvoering gegeven aan de Tozo-regeling en aan toezicht en handhaving in het kader van de noodverordeningen en welke factoren waren daarop van invloed?*

### **Tozo-regeling**

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is een van de maatregelen van het kabinet om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. De regeling is gebaseerd op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), maar kent op onderdelen soepelere voorwaarden. Zelfstandig ondernemers kunnen ondersteuning aanvragen in de vorm van een aanvullende uitkering voor levensonderhoud via een aanvulling op het inkomen tot het sociaal minimum gedurende drie maanden. Als een zelfstandig ondernemer als gevolg van de coronacrisis liquiditeitsproblemen heeft, kan hij of zij een lening aanvragen voor bedrijfskrediet tot een maximum van € 10.157 euro.

De regeling wordt uitgevoerd door gemeenten. Zelfstandig ondernemers die een beroep willen doen op de regeling kunnen daarvoor terecht bij de gemeente waar zij staan ingeschreven. De inkomensondersteuning voor levensonderhoud hoeft in principe later niet terugbetaald te worden.

De Tozo-regeling kent inmiddels (maart 2021) drie tranches.

### **COVID-19 noodverordeningen**

In maart 2020 heeft het Nederlandse kabinet besloten dat er noodverordeningen moeten worden opgesteld om het gedrag van burgers te reguleren om verspreiding van het virus zoveel mogelijk te voorkomen. De noodverordeningen zijn uitgevaardigd door de veiligheidsregio's, in dit geval de Veiligheidsregio Drenthe (VRD). Op 16 maart 2020 is de eerste noodverordening afgekondigd, op 18 november 2020 de laatste. In totaal zijn veertien noodverordeningen uitgevaardigd. Per 1 december 2020 is de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 van kracht geworden en heeft de VRD het Intrekkingsbesluit voor

de noodverordening gepubliceerd. Toezicht en handhaving ligt in handen van justitie, politie gemeenten.

### **Afbakening**

Ten tijde van het rekenkameronderzoek was Nederland nog in de greep van COVID-19. In maart 2020 is de (achteraf gezien) eerste *lockdown* afgekondigd. In december 2020 de tweede. Na een eerste besmettingsgolf in het voorjaar van 2020 volgde een tweede vanaf oktober/november 2020 en is in maart 2021 een derde golf in aantocht. De tweede *lockdown* duurt vooralsnog voort in de maand maart 2021.

Ten tijde van het onderzoek waren de maatregelen nog van kracht. Om onderzoekstechnische redenen strekt de onderzoeksperiode zich uit van maart 2020 tot en met november 2020 toen de Rekenkamercommissie opdracht tot het onderzoek gaf. Omdat de crisis nog niet voorbij is, heeft het onderzoek het karakter van een tussentijdse evaluatie gekregen. In dit rapport worden waar mogelijk, maar in beperkte mate, uitstapjes gemaakt naar enkele ontwikkelingen nadien.

### **Aanpak**

Voor het onderzoek heeft KplusV de beschikbare documenten van de gemeente en de veiligheidsregio geanalyseerd. Er zijn voorts gesprekken gevoerd met de voorzitter van de VRD, de burgemeester, twee wethouders, het management van de gemeente en enkele bij de uitvoering betrokken medewerkers. Met een vertegenwoordiging uit de gemeenteraad is gesproken over de wijze waarop en de mate waarin de raad is geïnformeerd en betrokken door de bestuurders op regionaal en gemeentelijk niveau.

### **Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk schetsen we de beleidsmatige en organisatorische context van de maatregelen op de verschillende overheidsniveaus en specifiek binnen de gemeente Noordenveld. Hoofdstuk 3 behandelt de uitvoering van de Tozo-regeling en hoofdstuk 4 de uitvoering van toezicht en handhaving door de gemeente. Hoofdstuk 5 gaat in op de informatievoorziening en betrokkenheid van de gemeenteraad van Noordenveld bij de uitvoering van de maatregelen.



## 2 Maatregelen en organisatie van de uitvoering op drie niveaus



De maatregelen en uitvoering zijn op drie overheidsniveaus vormgegeven: op landelijk niveau door de Nederlandse regering, op regionaal niveau – de Veiligheidsregio die in Drenthe samenvalt met de provinciale schaal – en op lokaal niveau: de gemeente Noordenveld.

### 2.1 Nationaal niveau

De Tozo-regeling is door het kabinet opgesteld. Ook de richtlijnen voor de noodverordeningen zijn van het kabinet afkomstig. De informatie is doorgegeven via de geëigende kanalen van de overheden, maar in deze crisissituatie zijn ook de nationale persconferenties van de minister-president en de minister voor volksgezondheid en die van de drie ministers in de sociaaleconomische driehoek van belang geweest. Via de persconferenties werden zowel burgers en ondernemers als medewerkers van de betrokken overheden tegelijkertijd geïnformeerd.

De maatregelen van de noodverordeningen en de naleving daarvan werden door het kabinet afgestemd in het zogenaamde Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad bestaat uit de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's die bestuurlijk overleg voeren om de effectiviteit en samenwerking in de veiligheidsregio's te vergroten. Daarnaast is het Veiligheidsberaad gesprekspartner van de minister van Justitie en Veiligheid. Het Veiligheidsberaad heeft enkel een afstemmende en coördinerende functie en geen formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Op landelijk niveau worden diverse regelingen uitgevoerd ter ondersteuning van het bedrijfsleven en andere organisaties, zoals

- Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkbehoud (NOW)
- Tegemoetkoming Vaste Lasten mkb (TVL)
- Aanvullende sectorale steun voor onder meer de cultuursector, evenementen, reisbranche

### 2.2 Regionaal niveau

De drie voorzitters van de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Drenthe hebben, met behoud van eigen verantwoordelijkheid, met elkaar afgestemd over de aanpak van de crisis in Noord-Nederland. Vanwege de crisissituatie werd op 13 maart in Drenthe GRIP4 van kracht. Dat betekent dat de crisisbeheersing wordt opgeschaald van gemeentelijk niveau naar regionaal niveau: de VRD. De voorzitter van de VRD, de burgemeester van Assen, stelt de crisisorganisatie in en fungeert op het GRIP4 domein in Drenthe als bevoegd lokaal gezag in elke gemeente. Deze crisisorganisatie bestaat uit het Drentse Regionaal Beleidsteam (RBT) onder zijn voorzitterschap. Daarin wordt de aanpak van de crisis besproken door de burgemeesters van de Drentse gemeenten, vertegenwoordigers van diverse organisaties op het vlak van gezondheid (GGD) en openbare orde en veiligheid en de Commissaris van de Koning. De voorzitter van de VRD consulteerde bijvoorbeeld de RBYT voorafgaand aan besluitvorming over de noodverordeningen. Het RBT werd ondersteund door een ambtelijk Regionaal Crisis





Team (RCT) waarin de VRD-voorzitter zitting had. De burgemeester van elke gemeente fungeert als adviseur in het RBT en wordt geacht zorg te dragen voor het goed implementeren c.q. lokaal inkleuren van de genomen maatregelen en de communicatie daarover. De voorzitter VRD heeft een informatie- en verantwoordingsplicht naar de gemeenteraden. De gemeenteraad blijft binnen de kaders van de Wet op de Veiligheidsregio's uit oogpunt van democratische controle volledig in positie. De Commissaris van de Koning heeft een toezichhoudende rol op dit alles.

Binnen de VRD is een operationele organisatie ingericht met zeven stafsecties om uitvoering te geven aan de crisisorganisatie. Daarin hebben ambtelijke vertegenwoordigers van de verschillende Drentse gemeenten deelgenomen. Ambtelijke afstemming vond plaats binnen de staf van de operationeel leider van de VRD en in het Regionaal Operationeel Team (ROT).

Voorts vond vanuit de gemeenten afstemming plaats in een overleg van de 12 algemeen commandanten bevolkingszorg (ACBZ). Zij waren aanspreekpunt voor de crisisorganisatie om in de eigen gemeenten acties of informatie door te zetten – de burgemeester heeft een toezichhoudende rol in dit proces binnen de gemeente.

Binnen de kaders van de genomen noodmaatregelen door de VRD is er ook afstemming georganiseerd met de portefeuillehouders voor economie en sport van de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG).

Er is op het Drents niveau afstemming gezocht en gevonden tussen de gemeenten. Zoveel mogelijk hebben de vertegenwoordigers van de gemeenten onder verantwoordelijkheid van de VRD gezocht naar een mate van uniformiteit in de maatregelen.<sup>1</sup>

### 2.3 Lokaal niveau

De gemeente Noordenveld heeft een crisismanagementorganisatie ingericht onder leiding van de burgemeester. Deze is een soort schaduwstructuur binnen de normale organisatie van de gemeente. Vanuit deze taakorganisatie worden taken en activiteiten uitgezet bij de verschillende geledingen van de gemeentelijke organisatie. Het crisisteam is in de maand maart 2020 in hoge frequentie bij elkaar gekomen en vanaf de loop van april wekelijks, in juli en augustus in totaal driemaal en vanaf september weer wekelijks. Het crisisteam stond centraal in de communicatie: alle berichten die uitgaan binnen de gemeente en naar buiten liepen via het crisisteam.<sup>2</sup>

In het kader van dit onderzoek naar de uitvoering van de Tozo-regeling en toezicht en handhaving van de noodverordeningen richten wij ons hierna op de daarbij betrokken portefeuillehouders en onderdelen van de ambtelijke organisatie. Maar de gemeente heeft meer activiteiten ondernomen en maatregelen genomen dan die welke betrekking hebben op de Tozo-regeling en de noodverordeningen. We geven hiervan een overzicht.

<sup>1</sup> VRD, Drenthe in coronatijd, Verantwoording voorzitter veiligheidsregio Drenthe, over opgeschaalde crisis in de periode maart 2020 - november 2020, december 2020.

<sup>2</sup> Verslag crisisteam 17 maart 2020.



### Overzicht van overige maatregelen

De maatregelen die de gemeente in 2020 heeft genomen en de activiteiten die zij heeft ondernomen waren voor een deel in het kader van landelijke afspraken, andere in afstemming met de andere Drentse gemeenten en een aantal is autonoom door de gemeente Noordenveld genomen.

Medio maart heeft de gemeente de ondernemers per brief geïnformeerd over de kanalen waar men informatie over COVID-maatregelen kon verkrijgen en over bestaande regelingen voor eventuele inkomensondersteuning.<sup>3</sup>

Maatregelen voortkomend uit afspraken tussen de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG):

- maatregelen rond de (nood-) opvang van kinderen;
- maatregelen gericht op sportverenigingen;
- financiële zekerheid aan zorgorganisaties om de continuïteit van de zorg te waarborgen;
- toestaan van inzet van niet-praktiserend personeel bij zorgaanbieders.

Maatregelen in afstemming met de andere Drentse gemeenten:

- versnelde betaling facturen van ondernemers;
- verruiming winkeltijden voor supermarkten;
- uitstel van betaling gemeentelijke belastingen, pachten en huren voor organisaties en instellingen;
- opschorten van vorderingen van de gemeente op bedrijven;
- doorbetaling beheersvergoedingen schoonmaak en horeca gemeentelijke gebouwen;
- loslaten van venstertijden voor bevoorrading winkels en instellingen;
- hoge prioriteit aan afhandeling van vergunningaanvragen die behoud van werk en banen betekenen.

Autonome besluiten van Noordenveld ter ondersteuning van organisaties en ondernemers:

- geen terugvordering van subsidies en bijdragen voor evenementen en activiteiten die niet doorgaan (tot € 5.000);
- het ineens voldoen van resterende subsidietermijnen 2020 in de maand april;
- mogelijkheid van uitstel van gemeentelijke belastingen, huur en pacht voor lokale verenigingen;
- subsidieregelingen voor culturele instellingen die door de COVID-19 crisis zijn getroffen.

Verder zijn binnen de gemeentelijke organisatie de werkzaamheden en dienstverlening van de gemeente aangepast met het oog op voorkomen en verspreiding van het virus voor medewerkers en voor inwoners die zich fysiek tot de gemeente wendden. Medewerkers van de gemeente en portefeuillehouders hebben contacten onderhouden met individuele ondernemers en verenigingen op het vlak van sport en cultuur. In gesprekken in het kader van dit onderzoek is gemeld dat de contacten met de ondernemers tot doel hadden bij hen te informeren naar de stand van zaken van hun bedrijf en de invloed van de *lockdown*-maatregelen op de onderneming. Ook zijn er

<sup>3</sup> Brief van medewerker recreatie en toerisme aan ondernemers in Noordenveld, zonder datum

maatregelen genomen op het vlak van welzijnszorg en publiek vervoer in het kader van de Wmo en leerlingenvervoer.<sup>4</sup>

### Organisatie uitvoering Tozo in de gemeente

De Tozo-regeling valt vanwege de koppeling met de Bbz onder verantwoordelijkheid van de wethouder met sociale zaken in portefeuille. Daarnaast is de wethouder met economische zaken in portefeuille betrokken vanwege diens contacten met het bedrijfsleven in Noordenveld.

Op ambtelijk niveau is de organisatie aangepast en is ambtelijke capaciteit ingezet op een wijze die afwijkt van de reguliere taakuitvoering en bedrijfsvoering van de gemeente. Bij de afkondiging van de Tozo-regeling is een beroep gedaan op in totaal tien medewerkers uit de ambtelijke organisatie. De betrokken personen waren afkomstig van verschillende delen van de organisatie. De capaciteit is opgezet om de eerste bulk aan aanvragen voor inkomensondersteuning die op de gemeente afkwam te kunnen verwerken. Vanaf de maand maart ging het onder wat we inmiddels weten dat de Tozo 1 regeling is (looptijd 3 maanden), om circa 500 aanvragen (stand 1 mei 2020: 471 aanvragen toegekend) die moesten worden afgehandeld. De capaciteit is gebruikt om de informatie-infrastructuur voor de verwerking van aanvragen op te zetten en om de aanvragen op hun geldigheid en toepasbaarheid (aanvraag honoreren of niet) te beoordelen. Eind april is de capaciteit afgeschaald. Sindsdien worden de wijzigingen en de aanvragen die in het kader van Tozo 2 (looptijd 3 maanden) en Tozo 3 (looptijd 6 maanden) worden ingediend afgehandeld door twee medewerkers van de gemeente. Het aantal aanvragen onder Tozo 2 daalde naar circa 100, vermoedelijk vanwege de partnertoets die in Tozo 2 is geïntroduceerd en het einde van de eerste *lockdown*. Het aantal aanvragen is onder Tozo 3 weer toegenomen tot circa 170 vermoedelijk vooral vanwege de tweede *lockdown*.<sup>5</sup> Stand van zaken in oktober 2020 was dat 601 verzoeken om inkomensondersteuning in het kader van Tozo 1 en 2 waren toegekend.<sup>6</sup>

Het onderdeel 'leningaanvraag' van de Tozo-regeling wordt voor de gemeente uitgevoerd door het adviesbureau Startburo uit Grou dat voor de gemeente de werkzaamheden uitvoert in het kader van de Bbz 2004 regeling. Begin april werden 15 aanvragen verwacht.<sup>7</sup> Per 1 mei 2020 waren 29 aanvragen ingediend door ondernemers en de stand van zaken in oktober was 41 aanvragen voor bedrijfskredieten.<sup>8</sup> De lening heeft een looptijd van drie jaar met een rente van 2%.

### Organisatie toezicht en handhaving in de gemeente

De beleidsverantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving ligt bij de burgemeester. In het kader van GRIP4 was de verantwoordelijkheid opgeschaald naar de VRD en nam de burgemeester deel aan het RBT. De burgemeester was daardoor de bestuurlijke schakel tussen de VRD en de gemeentelijke organisatie – zie ook de beschrijving van de rol van de burgemeester in paragraaf 2.2.

Op ambtelijk niveau zijn twee medewerkers AOV (adviseur openbare orde en veiligheid) betrokken voor de coördinatie van vraagstukken in het kader van de uitvoering van de

<sup>4</sup> Wet maatschappelijk ondersteuning. Brief college van B&W aan gemeenteraad, Maatregelen coronacrisis, 7-5-2020

<sup>5</sup> Oorzaken van toe- of afname van het aantal aanvragen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>6</sup> Presentatie van wethouder, COVID -19 De financiële effecten, 21-10-2020.

<sup>7</sup> Verslag overleg Crisissteam 6 april 2020.

<sup>8</sup> Presentatie van wethouder, COVID -19 De financiële effecten, 21-10-2020.



noodverordeningen – en vanaf 1 december 2020 de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19. Voor het toezicht beschikt de gemeente over drie toezichthouders in het kader van de Wabo<sup>9</sup> (bouw en woningtoezicht). Eén van de toezichthouders heeft bevoegdheden van Bijzonder opsporingsambtenaar (Boa). De gemeente heeft geen aparte Boa's in dienst. In veel gemeenten zijn de Boa's de afgelopen jaren voortgekomen uit het toezicht op betaald parkeren. De gemeente Noordenveld kende tot nu toe geen locaties met betaald parkeren en had dus ook geen parkeertoezichthouders in dienst. Na de eerste *lockdown* is de toezichtcapaciteit afgeschaald naar één medewerker en vanaf november 2020 heeft de gemeente diensten ingehuurd van stichting Veiligheidszorg Drenthe.<sup>10</sup>



---

<sup>9</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

<sup>10</sup> In deze stichting werken een aantal Drentse en niet-Drentse gemeenten, enkele onderwijsinstellingen en andere organisaties samen. De stichting heeft toezichthouders in dienst en deze verrichten werkzaamheden voor de partners in de stichting en op contract voor andere organisaties – zoals in dit geval de gemeente Noordenveld.

## 3 Uitvoering Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers Tozo



In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de gemeente in 2020 uitvoering heeft gegeven aan de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo).

### 3.1 Aanvraag en besluit inkomensondersteuning

Voor het aanvragen van ondersteuning in het kader van de Tozo konden zelfstandige ondernemers terecht bij de website van de gemeente. Via de website en telefonisch kon men een aanvraagformulier aanvragen. Het gaat om ondersteuning van inkomen en vandaar dat ook de levenspartners met wie de aanvragers een huishouding vormen, informatie dienen in te leveren. De aanvraag en de bedoelde toestemming konden per e-mail worden ingediend. De aanvraaggegevens werden door de gemeente ingeboekt, gecontroleerd en geadmistreerd. Bij een geldige aanvraag die voldeed aan de criteria werd overgegaan tot toekenning per brief. Wanneer niet aan de voorwaarden werd voldaan, bijvoorbeeld wanneer geen partnertoestemming werd ontvangen of geen DigiD van aanvrager en/of partner was doorgegeven, kon niet tot behandeling van de aanvraag worden overgegaan. Medio april 2020, toen de regeling een aantal weken van kracht was, bleek een derde van de aanvragen niet compleet en moest aanvullende informatie gevraagd worden.<sup>11</sup> Soms moesten medewerkers van de gemeente er bij de aanvragers op aandringen de aanvraag compleet te maken. In een enkel geval werd hieraan geen gevolg gegeven door de aanvragers en kon niet tot uitkering worden overgegaan. De gemeente Noordenveld heeft geopereerd als een uitkeringsinstantie binnen de overheid.

Vanaf het begin is het gelukt om binnen twee weken een toekenningsbrief te versturen. Na de eerste maand lukte dit binnen één week. In de brief werd de ontvanger geïnformeerd over:

- het besluit tot toekenning en het maximale bedrag;
- de correcties op de bijdrage als gevolg van gebleken inkomsten gedurende de periode van uitkering;
- de noodzaak van het maandelijks indienen van een wijzigingsformulier vanwege veranderde omstandigheden, wijziging in inkomen etc.;
- de wijze waarop de gemeente de gegevens controleert;
- moment van ontvangen van de uitkering;
- de relatie van de uitkering met de belastingopgave voor 2020: consequenties voor de loonbelasting en toeslagen.

De wijzigingsformulieren zijn vanaf april 2020 beschikbaar gekomen. Ze zijn door medewerkers van de gemeente opgesteld op basis van de formulieren die bekend zijn uit de Participatiewet. Of met wijzigingsformulieren wordt gewerkt is een keuze van de individuele gemeenten. Noordenveld heeft ervoor gekozen dit wel te doen. De formulieren moeten in Noordenveld binnen twee weken per e-mail worden ingediend. Ze moeten worden ingediend ook als er geen sprake is van een wijziging. Dit is in de toekenningsbrief ook zo vermeld. Een wijzigingsformulier kan dus aanleiding geven tot

---

<sup>11</sup> Verslag overleg Crisisteam 14 april 2020.



een wijzigingsbrief. De gegevens van de wijzigingsformulieren worden door de medewerkers van de gemeente ingevuld in een rekenprogramma. Op die wijze wordt vrijwel direct duidelijkheid verkregen over de vraag of de aanvrager recht heeft op de vergoeding en wat de hoogte daarvan is, gelet op de wijzigingen die de ondernemer heeft gemeld.

De uitkeringen zijn voorschotten. Dat wil zeggen dat bij controle van de omstandigheden en inkomens achteraf, kan blijken dat (een deel) van de uitkering ten onrechte is toegekend. In die gevallen worden bedragen teruggevorderd.

### **Bezwaarschriften tegen beslissingen van de gemeente**

In 2020 zijn in totaal vier bezwaarschriften tegen de beslissing van de gemeente ingediend. De bezwaarschriftencommissie van de gemeente heeft daarover de volgende adviezen uitgebracht.

- Eénmaal ongegrond. Het bezwaar betrof de afwijzing van een aanvraag vanwege het niet voldoen aan het urencriterium. Betrokkene heeft beroep ingesteld bij de rechtbank en naar aanleiding daarvan zijn burgemeester en wethouders betrokkene alsnog tegemoetgekomen.
- Tweemaal gegrond. De bezwaren betroffen het herzien en intrekken van het recht op uitkering op grond van de Tozo. De commissie was van oordeel dat aan het niet indienen van een wijzigingsformulier te vergaande consequenties waren verbonden (intrekking over meer dan de betreffende maand, onvoldoende gekeken naar doelmatigheid). De commissie vond dat, gelet op het doel van de Tozo en de situatie van bezwaarmaker, de regels omtrent herzien en intrekken van het recht op bijstand ten onrechte waren toegepast alsof het reguliere bijstand betrof.
- Eénmaal niet-ontvankelijk. Het ingediende bezwaar was niet gericht tegen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht maar betrokkene was het in meer algemene zin oneens met de wijze waarop de uitvoering van de Tozo is geregeld.<sup>12</sup>

### **3.2 Ervaringen met de uitvoering**

Na de inwerkingtreding van de Tozo 1-regeling in maart 2020 zijn er circa 600 aanvragen per e-mail binnengekomen bij de gemeente. Vanaf eind april, toen de *hausse* aan aanvragen voorbij was, is het de gemeente gelukt om aanvragen binnen enkele dagen af te handelen en de toekennings- of afwijzingsbrieven bij de aanvragers te bezorgen. Die reactietijd kon worden voortgezet onder de Tozo 2 en 3 regelingen.

Factoren die van invloed zijn op de uitvoering van regelingen zijn de volgende:

- kennis en informatie over de regeling en de werkprocessen
  - bij de uitvoerders in de organisatie;
  - bij de aanvragers;
- de capaciteit in relatie tot de *workload*;
- de werkprocessen;
- de aansturing.

<sup>12</sup> Schriftelijke informatie op verzoek van de onderzoekers door een juridisch medewerker van de gemeente aan de onderzoekers beschikbaar gesteld.



### 3.2.1 Kennis en informatie

Wat betreft de kennis en informatie bij de uitvoerders gaat het om:

- de kennis en informatie inzake de regeling;
- de kennis en inzichten omtrent de stappen die moeten worden gezet;
- de duidelijkheid van de instructies.

#### *Kennis en informatie bij uitvoerders*

De kennis van de regeling heeft een relatie met de mate van complexiteit van de regeling. Die complexiteit is bij Tozo relatief laag. De regeling kent operationele voorwaarden voor aanvragers die volgens de betreffende medewerkers goed te hanteren zijn. Het is binnen de gemeentelijke organisatie ook mogelijk gebleken om medewerkers zonder specifieke kennis van het sociaal domein in te zetten. Het ging vooral om administratieve handelingen. Aan het begin van de Tozo-regeling is geïnvesteerd in het opzetten van een registratiesysteem, opstellen van formulieren en brieven en in het gebruik van rekenprogramma's voor berekening van de hoogte van de inkomensondersteuning.

Voor de medewerkers waren er enkele bronnen waar zij aanvullend informatie over de regeling en de uitvoering van de regeling konden verkrijgen: de websites van de rijksoverheid ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)), van de VNG en van Divosa (vereniging van gemeentelijke directeuren en leidinggevenden op het sociaal domein). Ook de Kamer van Koophandel is een belangrijke informatiebron voor de medewerkers geweest. Binnen de gemeentelijke organisatie kon naar behoefte van de medewerkers worden overlegd met de kwaliteitsmedewerker op het sociaal domein over de interpretatie en de uitvoering van de regeling.

Voor de uitvoering van de regeling was kort na aanvang van de regeling voldoende kennis aanwezig binnen de organisatie om de regeling te kunnen uitvoeren. De regeling kende weinig bepalingen die veel ruimte laten voor interpretatieverschillen. De belangrijkste onduidelijk rond de uitvoering die de medewerkers hebben ervaren, betrof de positie van zelfstandig gevestigde zorgverleners. Onduidelijk was of zij onder de Tozo-regeling vielen en dus bij de gemeente terecht konden, of dat zij in aanmerking kwamen voor een continuïteitsbijdrage die moest worden aangevraagd bij de zorgverzekeraars. Die onduidelijkheid bestond ook bij de doelgroep zelf. De onduidelijkheid kon na overleggen met de zorginstanties worden opgelost. De zorgverzekeraars compenseerden fysiotherapeuten en tandartsen voor inkomensderving.<sup>13</sup>

Kennis en informatie is ook nodig om vragen vanuit de samenleving, *in casu* zelfstandige ondernemers, te kunnen beantwoorden. De meeste vragen konden worden beantwoord vanuit parate kennis bij de medewerkers. Ook dit vlak kon men terugvallen op de hierboven genoemde externe informatiebronnen. Wel bleek dat de VRD (voor vragen algemener dan Tozo) weinig steun bood; vragen die werden gesteld werden niet afdoende beantwoord.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Verslag overleg crisisteam 6 april 2020.

<sup>14</sup> Op basis van Verslag crisisteam 19 maart 2020.



### *Kennis en informatie bij de doelgroep*

De kennis over de regeling en de aanvraag bij zelfstandige ondernemers (de doelgroep) laat een wisselend beeld zien. De kennis over de regeling en de voorwaarden die erin zijn opgenomen, zijn van invloed op de verwachtingen die bij de doelgroep leven over de regeling en daarmee over de ondersteuning. Die verwachting en de mate waarin die uiteindelijk wordt gerealiseerd is van invloed op de perceptie van de doelgroep van de regeling en de uitvoering van de regeling door de gemeente. Daarover is meer informatie te vinden in het deelonderzoek van de Rekenkamercommissie dat door het bureau CAB is uitgevoerd.



In het begin van de Tozo-regeling bestond bij potentiële aanvragers de nodige onduidelijkheid over de regeling. Daarover kwamen bij de gemeente veel telefoontjes en vragen via e-mail binnen.<sup>15</sup> De *hausse* aan telefoontjes kan worden gekoppeld aan de persconferenties van het kabinet. Direct na afkondiging van de regeling in de persconferenties kwamen de telefoontjes binnen terwijl de betrokken medewerkers ook niet veel meer wisten dan zij via de persconferenties hadden vernomen. De hoeveelheid telefonische vragen bleef gestaag doorlopen in de eerste en tweede periode van de *lockdown*. Dagelijks kreeg men gemiddeld zo'n 10 à 20 telefoontjes te verwerken.

De vragen hadden in het begin betrekking op de inkomsten en neveninkomsten en de aard van de ondersteuning. Uit de vragen is volgens de medewerkers van de gemeente af te leiden dat de verwachtingen omtrent de regeling vaak anders waren dan de bedoeling van de regeling. Zo is voor veel potentiële aanvragers aanvankelijk niet duidelijk geweest dat de inkomensondersteuning geen gift is. De ondersteuning is namelijk een 'uitkering-om-niet'. Dat heeft consequenties voor het inkomen en daarmee voor de belasting en toelagen voor de betrokken personen over 2020. In de toekenningsbrieven is daar ook expliciet op ingegaan. In tweede instantie bleken ook onduidelijkheden te bestaan over de opgaven die moesten worden gedaan in de wijzigingsformulieren. De bepaling van de inkomsten en de kosten die daarvan af gaan bezorgde aanvragers de nodige hoofdbreken, zo is gebleken.

### **3.2.2 Capaciteit en workload**

De *workload* van de gemeentelijke organisatie heeft betrekking op twee verschillende aspecten: ten eerste de aantallen aanvragen en ten tweede de relatie met de andere werkzaamheden. In maart werd telkens in het crisisteam gemeld hoeveel aanvragen er binnen waren gekomen.<sup>16</sup>

Tegenover de hoeveelheid werk staat de beschikbare capaciteit. De capaciteit van tien personen die in deeltijd werkten aan de uitvoering van de Tozo-regeling was voldoende voor de aantallen aanvragen in de eerste maand van de regeling: half maart tot eind april. De daarop volgende afschaling kon plaatsvinden in relatie tot de ontwikkeling van de werkzaamheden: aantallen aanvragen, wijzigingsvoorstellen en aanvragen voor verlening onder Tozo 2 respectievelijk Tozo 3. De afschaling naar twee medewerkers eind april was mogelijk omdat toen alle primaire toekenningsbrieven de deur uit waren en het administreren en het controleren van de wijzigingsformulieren beperkt tijd kostten. De komst van de Tozo 2 regeling vanaf 1 juli leverde niet veel extra werkzaamheden op. De aanvragers zaten al in het registratiesysteem van de gemeente.

<sup>15</sup> De aantallen zijn door de gemeente niet bijgehouden en kunnen ook niet in dit onderzoek worden weergegeven.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld Verslag overleg Crisisteam, 26 maart, 2020.



Personen die ervoor in aanmerking wensten te komen dienden een verlenging aan te vragen. De verlengingsbrief was vergelijkbaar met de eerste toekenningsbrief. Wel werd in de regeling expliciet de inkomenstoets van de partner geïntroduceerd. Dat leidde samen met vermindering van het regime van de eerste *lockdown* tot vermindering van het aantal aanvragen.

Hoewel er sprake is geweest van werkdruk en medewerkers meer uren hebben gemaakt dan passen bij hun aanstelling, is de capaciteit toereikend geweest en de werkdruk behapbaar volgens de betrokken medewerkers, al heeft men wel ervaren dat er sprake was stevige pieken maar ook dalen in de hoeveelheid werk.

Andere werkzaamheden van de medewerkers zijn verdrongen door de inzet voor de uitvoering van de regeling. Voor een deel heeft dit geen consequenties gehad. In de eerste maand konden medewerkers binnen de gemeente worden 'vrijgespeeld' doordat hun reguliere werkzaamheden vervielen vanwege de *lockdown*. De beschikbare tijd kon worden ingezet voor de uitvoering van de Tozo-regeling. Op 1 april kon in het crisisteamoverleg worden gemeld dat dertig collega's beschikbaar waren. Tien daarvan zijn na een korte instructie konden na een korte training de aanvragen vanuit hun thuiswerkplek oppakken.<sup>17</sup>

Datzelfde geldt min of meer voor de twee medewerkers die van meet af aan en gedurende de rest van 2020 aan de uitvoering van de regeling hebben gewerkt. De werkzaamheden die oorspronkelijk voor 2020 waren voorzien zijn grotendeels stil komen te liggen. De effecten daarvan zijn beperkt vanwege de twee *lockdowns* in 2020. De gemeente heeft de effecten verder kunnen beperken doordat capaciteit kon worden ingehuurd om de reguliere werkzaamheden op het sociaal domein ook te laten plaatsvinden. De gemeente werd daarvoor door het rijk gecompenseerd. Het management van de gemeentelijke organisatie heeft in gesprekken in dit onderzoek gemeld dat de financiële compensatie tot nu toe ruim voldoende is geweest.<sup>18</sup>

### 3.2.3 Werkprocessen

De werkprocessen voor de uitvoering van de Tozo-regeling zijn, ook in de beleving van de medewerkers van de gemeente, relatief eenvoudig en eenduidig. Uit de regeling komen de stappen voort die moeten worden gezet. Binnen de gemeente heeft men hieraan verder vormgegeven:

- binnenhalen van e-mails;
- invoeren van gegevens (vooral in het begin van de regelingen);
- controleren van de aangeboden gegevens op de voorwaarden uit de regeling;
- controleren op inhoud en zo nodig invoeren van gegevens in een rekenprogramma;
- controle en dubbele controle op de gegevens;
- opstellen van de toekenningsbrief of wijzigingsbrief.

Ten tijde van tien uitvoerders waren de werkzaamheden verdeeld over die medewerkers: vijf personen controleerden de gegevens en de overige medewerkers pakten de andere werkzaamheden op. Nadien zijn de werkzaamheden verdeeld over de twee medewerkers.

<sup>17</sup> Verslag overleg Crisisteam 1 april 2020.

<sup>18</sup> Zie ook: Presentatie voor raadscommissie van wethouder Wekema, 21-10-2020.

De werkprocessen zijn zodanig ingericht dat er na de eerste maand geen voorraadvorming van aanvragen en wijzigingsvoorstellen is ontstaan. Binnen een dag worden de aanvragen en wijzigingen verwerkt tot een brief die uit kan.

De werkzaamheden werden door de medewerkers vooral vanuit huis gedaan in verband met interne Corona-regels. De gemeente heeft op korte termijn met leverancier van ICT kunnen schakelen om de verbinding met de thuiswerkplekken al in maart op orde te hebben.



### 3.2.4 Aansturing

De uitvoerende medewerkers zijn werkzaam binnen de afdeling Publiekszaken. De aansturing heeft met name aan het begin van het de periode van het van kracht worden van de Tozo-regelingen plaatsgevonden. De aansturing betreft de vorming van de capaciteit in een uitvoeringsteam: in eerste instantie tien personen afkomstig uit verschillende delen van de organisatie, later twee medewerkers van Publiekszaken. Na de aanvankelijke vorming van het team en besluiten over het inzetten van capaciteit en borgen van de capaciteit, is de aansturing van de werkprocessen en de betrokken medewerkers beperkt geweest. De aansturingsbehoefte van de medewerkers was ook beperkt; men wist wat men moest doen en kon de *workload* zelf regelen. De werkprocessen en producten waren uitgekristalliseerd. Waar nodig kon naar behoefte worden overlegd met de leidinggevenden.

### 3.3 Contacten gemeente – zelfstandige ondernemers

De interactie tussen de gemeente en de aanvragers heeft zich beperkt tot de Tozo-regeling. Andere vormen van ondersteuning konden bij andere organisaties worden verkregen zoals het UWV<sup>19</sup> en de Rijksdienst Voor Ondernemers (RVO) in Den Haag. De vraagstukken waarmee ondernemers in Noordenveld kampen, reiken echter verder dan de ondersteuning van het inkomen. Het gaat om perspectief op het ondernemen. Daarover is niet vanuit de uitvoerders van de regeling gecommuniceerd.

Bij de gemeenten zijn twee bedrijfscontactfunctionarissen en twee beleidsmedewerkers economische zaken werkzaam. De gemeente heeft het initiatief genomen om deze medewerkers en ook de portefeuillehouder economische zaken actief (telefonisch) contact te laten leggen met ondernemers en met de lokale ondernemersvereniging. Daaraan hebben de uitvoerders van de Tozo-regeling niet deelgenomen. Wel is er regelmatig onderling contact geweest tussen de betrokken ambtenaren van beide taakvelden over de situatie bij de ondernemers.<sup>20</sup>

Behoudens de in paragraaf 3.1 genoemde bezwaarschriften zijn er verder geen klachten binnengekomen bij de gemeente over de wijze waarop de medewerkers van de gemeente de regelingen uitvoeren. In het deelonderzoek van CAB wordt ingegaan op de wijze waarop aanvragers de contacten met de gemeente hebben ervaren.

<sup>19</sup> Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

<sup>20</sup> Buiten de periode van dit onderzoek valt dat een van de uitvoerders van de Tozo-regeling in maart 2021 heeft deelgenomen aan het overleg van economische zaken met een ondernemersvereniging in Noordenveld.



Voor ondernemers die niet in aanmerking komen voor een inkomensondersteuning, bijvoorbeeld ondernemers die net in 2020 waren gestart, zijn er mogelijkheden voor ondersteuning vanuit andere sociale wet- en regelgeving. Daarover is met de lokale ondernemers gesproken vanuit het taakveld economische zaken van de gemeente. In het kader van dit onderzoek hebben we niet kunnen nagaan of de gemeente contacten heeft gelegd met alle daarvoor in aanmerking komende ondernemers.



### 3.4 Perceptie binnen de gemeente van de uitvoering

Binnen de gemeente Noordenveld is men bestuurlijk en ambtelijk tevreden over de wijze van uitvoering van de Tozo-regeling. Binnen de gemeentelijke organisatie en naar het bestuur zijn de communicatielijnen kort en kon goed worden afgestemd. De bereidheid tot bijschakelen van capaciteit was groot en effectief om de bulk aan werkzaamheden in het begin van de regeling weg te werken.

De Tozo 1-regeling wordt als eenvoudig beoordeeld. Wel kwam bij Tozo-2 de inkomensstoets erbij die de uitvoering iets compliceerde. Het voordeel van de eerste regeling was dat hierdoor op een eenvoudige wijze de administratieve infrastructuur kon worden opgezet en ondernemersgegevens konden worden opgenomen. Daar is bij de meer arbeidsintensieve Tozo 2 en 3 regelingen dankbaar gebruik van gemaakt: de administratieve infrastructuur stond al: men kon zich richten op de inhoud.

Ook de communicatielijnen met burgers zijn in de beleving van de medewerkers en bestuurders van de gemeente kort in Noordenveld. De Tozo-regeling is relatief eenvoudig maar ook eenduidig in zijn opzet:

- als niet aan de administratieve voorwaarden wordt voldaan, dan kan niet tot afhandeling worden overgegaan, en
- als niet aan de inhoudelijke voorwaarden op het vlak van inkomsten en kosten wordt voldaan, dan kan niet tot uitkering worden overgegaan.

In een enkel geval kon dankzij de korte communicatielijnen met burgers worden overlegd over de aanvraag en kon men in specifieke situaties de aanvragers tegemoet komen en maatwerk leveren. Dat was bijvoorbeeld het geval bij een ondernemer die geen maandcijfers maar jaarcijfers kon of wilde opleveren. Men heeft ambtelijk zelf een vertaalslag gemaakt naar maandcijfers.

Voorts kon door interne afstemming vanuit Publiekzaken met medewerkers van economische zaken worden geschakeld wanneer bijvoorbeeld aanvullend communicatie met zelfstandige ondernemers nodig was over het verkrijgen van middelen om de onderneming te laten voortbestaan.

## 4 Toezicht en handhaving noodverordeningen

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van de Noodverordeningen die hebben gegolden van medio maart 2020 tot 1 december 2020. De Noodverordeningen werden afgekondigd door de VRD onder het regime van GRIP4. Per 1 december is de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 van kracht geworden.



### 4.1 Noodverordeningen

De regionale noodverordeningen waren een vertaling van de landelijke richtlijnen en modellen voor de verordeningen. Met marginale aanpassingen, bijvoorbeeld met een eigen invulling van regels voor markten en evenementen, zijn de noodverordeningen doorgestuurd naar de gemeenten. De noodverordening bevat afdwingbare normen in het kader van de crisisbestrijding. Afhankelijk van de bepaling in de verordening is strafrechtelijke of bestuursrechtelijk handhaving aan de orde: een boete respectievelijk een last onder dwangsom of bestuursdwang. Bestuursrechtelijke handhaving richt zich op handelen rond wederkerende bijeenkomsten, evenementen met organisator, inrichtingen (winkels, salons, horeca), markten, onderwijsinstellingen en zorginstellingen. Strafrechtelijke handhaving richt zich onder meer op eenmalige samenkomsten (of: samenscholingen), evenementen zonder organisator, bijeenkomsten, aanwezigheid op locaties en het niet opvolgen van aanwijzingen.<sup>21</sup> Zoals gemeld in hoofdstuk 1 zijn er tussen medio maart en 1 december 2020 veertien noodverordeningen door de voorzitter van de VRD afgekondigd.

#### Handhavingskader

Voor de uitvoering van het toezicht in het kader van de noodverordeningen is in maart 2020 op het niveau van de VRD een handhavingskader opgesteld. De relevante uitgangspunten van de strategie uit dat kader zijn de volgende.

- Het toezicht is in beginsel preventief en proactief. Door toezicht willen we voorkomen dat overtredingen plaatsvinden.
- De handhaving is in beginsel reactief. Handhaving start enkel nadat er signalen vooraf zijn, er melding is gedaan van een overtreding of als sprake is van een heterdaad-constatering.
- De handhaving is in beginsel gefaseerd en gericht op herstel (beëindiging van de overtreding) en niet direct op aanhouding.

In de handhavingsstrategie worden de stappen opgenomen in het geval er een overtreding kan gaan plaatsvinden of in het geval er een overtreding is geconstateerd. De stappen zijn uitgeschreven en zijn vrijwel dezelfde als bestuursrechtelijke handhavingsstrategie-stappen in ander wet- en regelgeving zoals de Wabo: waarschuwing, opleggen last onder dwangsom, eventueel verbeuren van dwangsom en zo nodig toepassen bestuursdwang. De hoogte van de last onder dwangsom is in het regionale handhavingskader opgenomen: € 10.000.

In het kader van strafrechtelijke handhaving worden ook waarschuwingen gegeven of bevelen uitgevaardigd. De strafrechtelijke beschikking (boete) bedraagt € 390 of € 4.350, afhankelijk van de bepaling.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Zie Noodverordeningen en VRD, Handhavingskader noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Drenthe, 2020.

<sup>22</sup> Ibidem.

In Noordenveld heeft in de handhavingsstrategie het gesprek en de waarschuwing een prominente plaats gekregen, overeenkomstig de wijze waarop in de gemeente ook regulier toezicht en handhaving worden uitgevoerd door de gemeente. Volgens vertegenwoordigers van de gemeente die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken staat ook bij de politie het gesprek, het overtuigen en zo nodig waarschuwen voorop.

#### *Handhavingsstrategie*

Op 11 november 2020 is regionaal een handhavingsstrategie door de VRD afgekondigd vanwege het feit dat het aantal besmettingen niet snel genoeg afnam. Dat maakte volgens de voorzitter van de VRD in de toelichting op de handhavingsstrategie, de behoefte aan een duidelijke, uniforme handhavingsstrategie voor een daadkrachtig optreden op straat noodzakelijk voor de gemeentelijke toezichthouders en handhavers. Bij hen is behoefte aan een stevigere gereedschapskist, die ingezet kan worden bij constatering van overtredingen, om daarmee de geloofwaardigheid te (blijven) behouden, aldus de voorzitter van de VRD. De strategie bevat een uitwerking van mogelijke handelen en geeft een aanpassing van op te leggen sancties, vooral de hoogte van de bedragen.<sup>23</sup>

## **4.2 Uitvoering toezicht en handhaving**

### **Toezicht**

Het toezicht op de naleving van de noodverordeningen is voor het grondgebied van Noordenveld uitgevoerd door toezichthouders van de gemeente en de politie. Het toezicht van de gemeente was primair gericht op horecagelegenheden, winkels, evenementen en campings. In de week van 17 maart is in de gemeentelijke organisatie overlegd over de wijze waarop uitvoering zou moeten worden gegeven aan het toezicht en handhaving in het kader van de noodverordening.<sup>24</sup> Vanaf maart werden door toezichthouders groepen burgers die te weinig onderlinge afstand hielden aangesproken. Het ging vooral om groepen jongeren. Het toezicht van de politie richtte zich primair op de gedragingen van burgers in de openbare ruimte en op samenscholing van jongeren. Daarnaast verleende de politie op verzoek bijstand in geval er bij ondernemers of evenementen kracht moest worden bijgezet om te overtuigen en zo nodig handhavend op te treden.

### *Aandacht voor jongeren*

In de maand maart werd nog weinig overlast van samenscholende jeugd waargenomen.<sup>25</sup> Toch heeft de gemeente voor locaties waarbij verwacht kon worden jongeren te dicht bij elkaar zouden komen, een lijst met potentiële hotspots opgezet. Het ging daarbij om:

- aantal parkeerplaatsen bij natuurgebieden (11);
  - aantallen aandachtlocaties vanwege aanwezigheid groepen jeugdigen: sportcomplexen (8), hangplekken in Roden (15), Peize (2), Norg (4), Veenhuizen (1).
- Hierbij is ook gebruik gemaakt van informatie van WiN (Welzijn in Noordenveld) en de gemeentelijke gebiedsverbinders. Na enkele controles bleek dat de gedragingen op de betreffende locaties geen aanleiding gaven tot handhavend optreden of specifieke aandacht.

<sup>23</sup> VRD, Handhavingsstrategie maatregelen COVID-19, 11 november 2020

<sup>24</sup> Verslag overleg Crisissteam, 17 maart 2020.

<sup>25</sup> Verslag overleg Crisissteam 23 maart 2020.





Toezichthouders van de gemeente hebben contacten gehad met de groepen jongeren, evenals de politie en ook medewerkers van Jongerenwerk van WiN zijn met jongeren in gesprek gegaan over de maatregelen. In die gesprekken ging het niet alleen om het uitleggen en toelichten van de regels en de relevantie ervan. Ook de jongeren uitten zich en wilden begrepen worden.

In maart en begin april wordt gerapporteerd dat de weekenden rustig verlopen. Alleen zijn er wat groepjes jeugd bij elkaar.<sup>26</sup> Het vraagstuk bij groepen jongeren heeft niet zozeer betrekking op het zich niet houden aan de afstandsregels, maar meer op het gebruik van lachgas, blijkt uit informatie van toezichthouders in het kader van dit rekenkameronderzoek. Toch is besloten om extra aandacht te geven aan groepen jongeren. Politie en toezichthouders zullen met name toezichtactiviteiten intensiveren tussen 15.00 en 20.00 uur.<sup>27</sup>

Het aantal overtredingen blijft in Noordenveld in de eerste periode beperkt. Zo wordt ook het Paasweekend als 'rustig' gekwalificeerd in het crisisteam.<sup>28</sup> Eind april komen er wel signalen door dat jongeren steeds meer moeite krijgen met de maatregelen. Zowel toezichthouders als medewerkers van WiN blijven met hen in gesprek over de noodzaak van de maatregelen.<sup>29</sup> Enkele weken later wordt gemeld dat de jeugd steeds lakser worden. En in juni wordt gemeld dat het daarbij niet alleen om jongeren gaat. Iedereen gaat gemakkelijker om met de regels. Er komen overigens weinig klachten binnen bij de gemeente over overtreding van de afstandsregels.<sup>30</sup>

In juni heeft de gemeente acht hotspots voor de zomermaanden geïnventariseerd waar moet worden toegezien op afstand houden.<sup>31</sup> De zomer verloopt rustig zonder incidenten. In de loop van augustus wordt echter gesignaleerd dat het aantal incidenten, onder andere in supermarkten toeneemt.<sup>32</sup> Maar in het najaar is weer geconstateerd dat er in Noordenveld geen hotspots zijn waar te veel mensen bij elkaar zijn en men zich niet aan regels en richtlijnen houdt.<sup>33</sup>

#### *Preventief toezicht*

Toezichthouders hebben in de eerste maand van de eerste *lockdown* toezichtacties gepleegd door rondes te maken langs bedrijven: kampeerterreinen, horecagelegenheden en winkels en met de ondernemers gekeken naar de uitvoering van de maatregelen. Op kampeerterreinen is gekeken naar de looproutes en aantal voorzieningen (bijvoorbeeld het aantal toegankelijke toiletten). Met winkeliers is gekeken naar het aantal personen dat mede in relatie tot de winkelvloeroppervlakte kon worden toegestaan. Het initiatief om maatregelen te nemen werd in de regels overgelaten aan de winkeliers – bijvoorbeeld wel of niet actief schoonmaken van de winkelkarretjes. Wel hebben de toezichthouders corrigerend opgetreden wat betreft het aantal winkelkarretjes dat door werd toegelaten in hun pand; er werd gewaarschuwd, er volgden geen sancties.

<sup>26</sup> Onder meer Verslag Crisisteam 6 april 2020.

<sup>27</sup> Verslag overleg Crisisteam 9 april 2020.

<sup>28</sup> Verslag overleg Crisisteam 24 april 2020.

<sup>29</sup> Verslag overleg Crisisteam 30 april 2020.

<sup>30</sup> Verslag overleg Crisisteam 14 mei 2020 en 11 juni.

<sup>31</sup> Verslag overleg Crisisteam, 18 juni 2020.

<sup>32</sup> Verslag overleg Crisisteam, 20 augustus 2020.

<sup>33</sup> Verslag overleg Crisisteam, 29 oktober 2020.

Niet alleen toezichthouders hebben contact gehad met winkeliers. In het crisisteam is afgesproken dat ook medewerkers van economische zaken een ronde zouden maken bij supermarkten om na te gaan of daar problemen zijn rond afstand houden en dergelijke.<sup>34</sup> Er zijn ook belrondes geweest rond eventuele vraagstukken bij markten in de kernen en er zijn contacten gelegd met terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.<sup>35</sup> In het kader van dit onderzoek hebben wij niet kunnen nagaan in hoeverre de gemeente alle (categorieën) ondernemers in de gemeente heeft kunnen bereiken. Ook in de loop van september zijn (bel-) rondes geweest langs sportkantines, recreatiebedrijven en supermarkten.<sup>36</sup> Eind september gingen supermarkten weer over tot het verplicht gebruik van winkelkarretjes en desinfecteren van de karretjes.



### Handhaving

Het toezicht en de handhaving hebben in Noordenveld in 2020 tot een zeer beperkt aantal boetes geleid. Alleen in het begin van de eerste *lockdown*, in maart 2020, zijn enkele boetes uitgedeeld door de politie.

Er zijn geen handhavingsbeschikkingen opgelegd (last onder dwangsom) en er is geen bestuursdwang uitgeoefend. Het is gebleken dat het signaleren, het informeren en het waarschuwen er telkens toe leidde dat overtredingen van de bepalingen uit de verordeningen werden beëindigd. Dat gold zowel voor overtredingen binnen inrichtingen (van kapperszaak tot horeca gelegenheid, winkel en evenement) als voor samenkomsten van personen in de openbare ruimten. De handhaving is dus in vrijwel geen geval verder gekomen dan stap 1 van het handhavingskader van de VRD. Het ging hier in vrijwel alle gevallen om mondelinge waarschuwingen. Eénmaal heeft de burgemeester een schriftelijke waarschuwing uit doen gaan naar een horecaondernemer.

Ook toen in het najaar het aantal besmettingen in Drenthe snel opliep, was er geen aanleiding om anders te opereren in het toezicht en de handhaving. De verklaring voor de toename van het aantal besmettingsgevallen kon niet worden gevonden in het anders handelen van burgers en organisaties.<sup>37</sup> Het bleek dat het aantal besmettingen in Noordenveld ook in het najaar beperkt was.<sup>38</sup>

### Rodermarkt

Een aparte casus waar de rekenkamercommissie aandacht aan besteedt, is de Rodermarkt. Aanleiding vormen onbevestigde berichten dat er een relatie zou zijn tussen het samenzijn van mensen op de Rodermarkt en een uitbraak van COVID-19 in verzorgingstehuis De Omloop in Norg in september 2020.

In de aanloop naar de beoogde feestweek in de tweede helft van september is de Rodermarkt wekelijks in het crisisteam besproken en is er overleg geweest met de organiserende Vereniging voor Volksvermaken Roden en met horecaondernemers. Al in april is in het crisisteam besloten dat bestuurlijk overleg met de voorzitter van de

<sup>34</sup> Verslag Crisisteam, 24 maart 2020.

<sup>35</sup> Verslag overleg Crisisteam 26 maart 2020.

<sup>36</sup> Verslag overleg Crisisteam 24 september 2020.

<sup>37</sup> Informatie uit Webinar van 4 december 2020: <https://youtu.be/3bglijwTZ50>.

<sup>38</sup> Verslag overleg Crisisteam 22 oktober en 3 december 2020.





vereniging zou plaatsvinden.<sup>39</sup> Intern is tussen de betrokken bestuurders en medewerkers (voor evenementen, vergunningverlening en toezicht) overleg geweest over de wenselijkheid van het al dan niet doorgaan van de festiviteiten. Besloten is tot het toestaan van een aangepast programma: alleen de kermis.<sup>40</sup> De gemeente heeft horeca-activiteiten op het evenemententerrein tijdens de feestweek verboden. Er was door de organisatie al in mei besloten om de jaarbeurs niet te laten doorgaan.

Op het jaarbeursterrein kon nu dus wel de kermis plaatsvinden. Daarover heeft overleg plaatsgevonden tussen de initiatiefnemers en de vergunningverlener en toezichthouder van de gemeente. Het betrof zowel de inrichting als de looproutes. In de overleggen met de vereniging heeft de gemeente wel zorgen geuit over de beheersbaarheid van de grote aantallen mensen die werden verwacht.<sup>41</sup> De kermis is zonder noemenswaardige incidenten verlopen. Het traditionele horecaplein heeft geen doorgang gevonden. Mensen konden het terras niet bezoeken. Dit leidde wel tot het nodige terrasbezoek in de rest van Roden, maar naar het inzicht van toezichthouders en politie konden mensen voldoende afstand bewaren. In het crisisteam is geoordeeld dat politie en toezichthouders voldoende capaciteit hebben kunnen regelen voor de Rodermarkt en omgeving.<sup>42</sup>

In één horecagelegenheid waren te veel mensen voor de beschikbare oppervlakte. Daar hebben toezichthouders en politie opgetreden en kunnen overreden tot verminderen van de drukt. Naast eigen waarneming van de toezichthouders was hierover ook een melding binnen gekomen van een collega-ondernemer en had ook een horeca-brancheorrganisatie gewezen op de onwenselijkheid van de situatie ter plekke. Naast de kermis konden een motortocht, de motorcross en een auto-oriënteringsrit doorgang vinden.

### 4.3 Factoren

Factoren die op de uitvoering van invloed zijn geweest, zijn:

- Duidelijkheid van beleid en regelgeving;
- Beschikbare tijd;
- Inzet van capaciteit;
- Organisatie en aansturing;
- Afstemming van activiteiten.

#### 4.3.1 Beleid en Regelgeving

De noodverordeningen waren volgens de medewerkers van de gemeente duidelijk. Eén van de medewerkers AOV heeft met de collega's van andere gemeenten in VRD-verband aan de opstelling van de noodverordeningen gewerkt. Doordat de noodverordeningen elkaar snel opvolgden konden eventuele onduidelijkheden in de volgende versie van de verordening worden hersteld. Toezichthouders konden overleggen over de inhoud van de regels met de jurist van de gemeente en de medewerkers AOV.

Aanpassingen in de verordeningen werden telkens in het overleg van het gemeentelijk crisisteam besproken, zodat de medewerkers AOV eventuele onduidelijkheden die bij

<sup>39</sup> Verslag overleg Crisisteam 22 april 2020.

<sup>40</sup> Verslag overleg Crisisteam, 20 augustus 2020 en 3 september 2020.

<sup>41</sup> Verslag overleg Crisisteam 27 augustus 2020.

<sup>42</sup> Verslag overleg Crisisteam 17 september 2020.

collega's bestonden, konden verhelpen. Vandaaruit werd verder in de organisatie gecommuniceerd over de regelingen.

Door de toezichthouders is in dit onderzoek gemeld dat de teksten van de noodverordeningen duidelijk en eenduidig waren en dat ervan kon worden afgeleid in welke gevallen en op welke wijzen de toezichttaak moest worden uitgevoerd. De regels en de veranderingen in de regels in de loop der tijd, worden door de toezichthouders als 'niet zo spannend' betiteld. Datzelfde gold voor het handhavingkader. Voorts was er digitaal contact tussen de toezichthouders en de medewerkers AOV en het hoofd Publiekszaken via een App. Via die weg konden vraagstukken worden kortgesloten tussen de toezichthouders en de leiding en AOV-MEDEWERKERS. De toezichthouder met strafrechtelijke bevoegdheid kon ook informatie bij het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) krijgen over strafbepalingen in de verordeningen.

Een belangrijk aspect dat heeft gespeeld na de eerste *lockdown* was het gebruik van terrassen van horecabedrijven. Noordenveld heeft geen horecabeleid dus kon er ook geen sprake te zijn van afwijking van beleid. Er kon naar bevind van zaken worden gehandeld. In het kader van de verruiming van de coronamaatregelen heeft het college voor de zomerperiode besloten om ruimhartig om te gaan met de ruimte voor terrassen. De inrichting van de openbare ruimte in de kernen van de gemeente leent zich daarvoor ook goed. De betrokken vergunningverlener en toezichthouders hebben met ondernemers overlegd, hen geadviseerd en met hen afspraken gemaakt over de inrichting en het gebruik van de terrassen. Er werd vervolgens volgens de toezichthouders in overeenstemming met de afspraken gehandeld.

Vanaf medio oktober, toen er weer meer besmettingsgevallen in Drenthe waren, ging de VRD ertoe over om niet meer alleen te waarschuwen, maar sneller boetes uit te delen. De gemeente Noordenveld heeft vastgehouden aan haar eigen lijn: eerst waarschuwen.<sup>43</sup> Er zijn ook toen nauwelijks boetes uitgedeeld.

#### 4.3.2 Tijd

Maatregelen die volgens het Nederlandse kabinet in de noodverordeningen zouden worden opgenomen, werden telkens afgekondigd tijdens persconferenties van het kabinet op dinsdagen. Dat had twee gevolgen. Ten eerste namen burgers vrijwel direct contact op met de lokale of regionale overheid met vragen over de verboden, geboden en uitzonderingen. De persconferenties werden gehouden op dinsdagavond 19 uur en vanaf begin kantoortijd op de woensdagochtend daaropvolgend, kwamen reeds verzoeken om nadere informatie. Ten tweede konden de medewerkers van de gemeente niet meer dan dezelfde informatie aan de persconferentie ontleen als de burgers konden.

De eerste noodverordening is van maandag 16 maart 2020, nadat tijdens een persconferentie op zondag 15 maart de sluiting van scholen en horeca was afgekondigd. De tijd die er was om bepalingen op te nemen in de Noodverordening was beperkt. Nog meer tijdsdruk ontstond voor de medewerkers om goed geïnformeerd te zijn over de maatregelen om burgers daarover te woord te kunnen staan. Als gevolg daarvan kwam het in het prille begin voor, dat gemeentelijke medewerkers aan burgers moesten meedelen dat zij ook geen antwoord hadden op de vragen van die burgers.

<sup>43</sup> Verslag overleg Crisisteam 15 oktober 2020.



De wijzigingen die in de loop der tijd in de noodverordeningen moesten worden aangebracht, waren beperkt van aard: eerst gericht op nadere invulling, vervolgens op versoepeling en in de loop van het najaar weer op striktere regulering van gedragingen van burgers en bedrijven om verspreiding van het virus te voorkomen.



#### 4.3.3 Inzet en capaciteit

De capaciteitsinzet in het kader van de noodverordening betrof enerzijds de inzet van de adviseurs openbare orde en veiligheid (AOV) 'op' het gemeentehuis (vanwege de maatregelen werkten de personen grotendeels vanuit huis) en de inzet van toezichthouders bij winkels, horecagelegenheden, kapperszaken, salons, evenementen, kampeerterreinen en inde openbare ruimte. In de eerste maanden vanaf maart 2020 ging het om inzet van twee medewerkers AOV van de afdeling Bedrijfsvoering en aanvankelijk drie toezichthouders, later één, van de afdeling Publiekszaken.

##### Medewerkers AOV

De twee medewerkers AOV werden zowel op gemeentelijk niveau als op regionaal niveau ingezet. Binnen de gemeente maakte een van de medewerkers deel uit van het crisisteam. Op regionaal niveau is capaciteit ingezet voor informatievoorziening vanuit de VRD aan gemeenten en burgers via piketdienst, en voor het opstellen en aanpassen van de teksten van de noodverordeningen op basis van richtlijnen en modellen van de rijksoverheid. Eén van de medewerkers AOV heeft deelgenomen in de stafsectie Bestuurlijk juridische ondersteuning van de VRD.

Op gemeentelijk niveau werd vanuit het crisisteam via het bestuurssecretariaat gezorgd voor verspreiding van de noodverordeningen naar de verschillende geledingen in de gemeente; niet alleen naar toezichthouders maar ook naar de medewerkers die contacten onderhielden met de verschillende organisaties op het vlak van sport en cultuur en het bedrijfsleven. Zij konden de beschikbare informatie delen met instellingen, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Ook op gemeentelijk niveau moesten veel telefonische vragen van burgers worden behandeld. De medewerkers AOV waren de schakel tussen de noodverordening en de onderdelen van de gemeenten die daarover contacten onderhielden met burgers en organisaties. Diverse vraagstukken bleken juridisch ingewikkeld te liggen. Daardoor werd door de medewerkers die contacten onderhielden met burgers en organisaties voortdurend een beroep gedaan op de medewerkers AOV en de jurist van de gemeente. De werkdruk die daardoor ontstond, hebben de betreffende medewerkers kunnen aankaarten bij het crisisteam. Daarop heeft de leiding van de organisatie is besloten om een corona-informatieteam te vormen onder leiding van een van de managers van de gemeente. Medewerkers van verschillende afdelingen werden hiervoor vrijgemaakt. Dit was mogelijk omdat diverse activiteiten van de gemeente op een laag pitje waren gekomen vanwege de *lockdown*. De betreffende medewerkers konden hun activiteiten verleggen naar het informeren van burgers over COVID-19 maatregelen. Na afschaling in de zomermaanden in het team in het najaar weer geactiveerd.

In tweede instantie is de maatregel genomen om een e-mailadres op de website te plaatsen [corona@noordenveld.nl](mailto:corona@noordenveld.nl) waardoor vragen van burgers zowel op inhoud als op frequentie van binnenkomen en afhandeling konden worden gekanaliseerd, zoals hierboven is gemeld. Met name na de verschillende persconferenties van het kabinet

ontstond er telkens een *hausse* aan vragen van burgers en organisaties die op deze wijze kon worden verwerkt.

Het werk van de AOV-medewerkers voor COVID-19 heeft hun reguliere werkzaamheden voor een groot deel verdrongen. Desondanks konden zij ook nog werken aan een aantal kritische dossiers, onder meer op het vlak van ondermijning.



### **Toezichthouders**

De gemeente Noordenveld heeft drie toezichthouders bouw- en woningtoezicht (bwt), APV en bijzondere wetten. De gemeente heeft formeel geen bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) in dienst.<sup>44</sup> Eén van de medewerkers heeft echter wel de benodigde bevoegdheden op basis van een eerdere aanstelling elders. Daarmee had de gemeente *de facto* een Boa. De toezichthouders zijn na de afkondiging van de noodverordeningen vanaf maart ingezet voor toezicht en handhaving op dat vlak. Dat ging ten koste van het reguliere werk op het vlak van bouwcontroles, controles brandpreventie en het vrije veldtoezicht in het kader van de Wabo. In de loop van maart hebben twee van de drie medewerkers zich toegelegd op de noodverordeningen. Zij zijn samen controles gaan uitvoeren bij kampeerterreinen en andere bedrijven. Na ruim een maand is het gemeentelijk toezicht op de noodverordeningen geconcentreerd bij de toezichthouder APV en bijzondere wetten. De andere toezichthouders hebben zich weer toegelegd op de bwt-controles. Ook tijdens de *lockdown* konden de bouw- en aanlegactiviteiten namelijk gewoon doorgaan en dat vergde toezicht van de gemeente. Vanuit hun reguliere toezicht hadden zij in de nazomer wel een functie bij de opbouw van de Rodermarkt, samen met de toezichthouder APV. De afschaling van toezichtcapaciteit vanaf juni heeft niet tot knelpunten geleid in de zin van incidenten die zich merkbaar hebben voorgedaan als gevolg van het ontbreken van toezicht ter plekke.

De toezichthouder APV en bijzondere wetten heeft in de periode maart tot en met mei 100% van zijn tijd ingezet voor de noodverordeningen. Datzelfde geldt voor de periode september tot een deel van november, toen de regels weer werden aangehaald.

In goed overleg zijn de werkroosters van de toezichthouders aangepast om zichtbaar aanwezig te kunnen zijn op tijden dat dit relevant is met het oog op naleving van de noodverordeningen. Het accent van de toezichturen lag vanaf 14.00 uur tot 21.00 uur. Daarnaast werd ook in het weekend toezicht gehouden en verschoof de werkweek naar de betreffende medewerker van woensdag tot en met zondag.

In de loop van de maand november was de medewerker tijdelijk niet beschikbaar. Daardoor beschikte de gemeente tijdelijk niet meer over eigen toezichtcapaciteit met strafrechtelijke handhavingsbevoegdheid.

Vanaf november is capaciteit ingehuurd van de Stichting Veiligheidszorg. Met twee fte is de toezichtcapaciteit vanaf dat moment (weer) uitgebreid. De capaciteit tot november is door de gemeente als toereikend beoordeeld. Met de verdubbeling van de in te zetten capaciteit kon de situatie die in de winter is ontstaan, toen de regels strenger werden en een verschuiving in het gedrag bij burgers en ondernemers waarneembaar was – minder strikte naleving. Dit heeft overigens nog niet tot noemenswaardige incidenten geleid. Medewerkers van de Stichting Veiligheidszorg hebben een opleiding afgerond en

---

<sup>44</sup> Boa's hebben strafrechtelijke bevoegdheden, zoals het opleggen van boetes.

worden door de stichting ingezet om werkervaring op te doen, gericht op toetreding tot de reguliere arbeidsmarkt voor beveiliging. Door de afwezigheid van eigen capaciteit was er eind 2020 tot begin 2021 tijdelijk geen samenwerking tussen eigen capaciteit van de gemeente en ingehuurde capaciteit.

In het crisisteam is vanaf eind mei de bezetting van toezicht en handhaving een regelmatig terugkerend onderwerp in het crisisteam. Er wordt gewezen op de mogelijkheid om via de provincie en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) toezichthouders beschikbaar te krijgen. Voorts zou zo nodig toezichtcapaciteit van het bedrijf MB-all uit Utrecht kunnen worden ingehuurd.<sup>45</sup> De gemeentelijke leidinggevende houdt deze mogelijkheid in de gaten. Van de inhuur van capaciteit is uiteindelijk de rest van het jaar geen gebruik gemaakt. In oktober zijn er op het niveau van de VRD afspraken gemaakt over het onderling uitlenen van Boa's tussen gemeenten. Noordenveld heeft hier niet aan meegedaan, maar kon wel eventueel beroep doen op capaciteit van elders.<sup>46</sup> Ook dat is niet gebeurd.

#### **Afstemming met inzet capaciteit politie**

Van meet af aan is er afstemming geweest tussen de inzet van de gemeentelijke capaciteit en die van de politie: de wijkagenten en de overige agenten die actief zijn op het grondgebied van Noordenveld.<sup>47</sup> In een enkel geval heeft de gemeentelijke toezichthouder een beroep moeten doen op inzet van de politie – bij een horecagelegenheid waar te veel mensen aanwezig waren en de ondernemer aanvankelijk niet wilde of kon meewerken aan vermindering van de drukte tijdens de Rodermarkt.

Door het feit dat er een politiebureau in Roden is gevestigd zijn de lijnen tussen de toezichthouders en de politie kort. Voorts hebben de medewerkers AOV regelmatig met de politiefunctionarissen kunnen overleggen over de (beperkte) vraagstukken die speelden in Noordenveld. Er is een wekelijks regulier overleg waarbij het afgelopen jaar vrijwel altijd de COVID-maatregelen aan de orde kwamen. Ook de medewerkers van de Stichting Veiligheidszorg overleggen regelmatig met de agenten die werkzaam zijn in Noordenveld.

Voorts hebben zowel de politie als de medewerkers AOV contacten gehad met medewerkers jongerenwerk van WiN over het informeren van jongeren en zo incidenten te voorkomen.

#### **Complexiteit van toezicht**

Uit gesprekken in het onderzoek is door verschillende gesprekspartners naar voren gebracht dat het handhaven van maatregelen minder complex is naarmate de *lockdown*-regels omvattender en strenger zijn. Daar waar regels worden versoepeld ontstaan interpretatiemogelijkheden en onduidelijkheden bij burgers en ondernemers. Er moet dan door bestuurders, beleidsmedewerkers en toezichthouders van de gemeente meer worden uitgelegd, toegelicht en overtuigd. Dat is naar de inzichten van de betrokkenen van de gemeente het afgelopen jaar telkens wel gelukt.

<sup>45</sup> Verslag overleg Crisisteam 28 mei, 27 augustus, 3 september 2020, 24 september, 1 oktober 2020, 5 november 2020.

<sup>46</sup> Verslag overleg Crisisteam 8 oktober 2020.

<sup>47</sup> Genoemd in Verslag overleg Crisisteam 30 maart 2020.



#### 4.3.4 Organisatie en aansturing

De medewerkers AOV maken deel uit van de afdeling Bedrijfsvoering. Zij namen ook deel in het crisisteam van de gemeente en werden in feite vanuit het crisisteam door burgemeester en gemeentesecretaris aangestuurd. De gemeentelijke toezichthouders maken deel uit van de afdeling Publiekszaken. Zij werden rechtstreeks aangestuurd door het afdelingshoofd vanwege het (tijdelijk) ontbreken van een teamleider voor vergunningen, toezicht en handhaving.



Vanaf november heeft de gemeente gebruik gemaakt van toezichtcapaciteit van de Stichting Veiligheidszorg Drenthe. De gemeente is geen partner van de stichting, zoals enkele andere Drentse gemeenten dat wel zijn, maar heeft sinds 2019 een contract met de stichting. Dat contract regelt de afname van diensten op het moment dat de opdrachtgever, in casu Noordenveld, dat wenst. De kosten voor inhuur kunnen gedekt worden uit de middelen die vanuit de rijksoverheid aan de gemeenten beschikbaar zijn gesteld. Het hoofd Publiekszaken is de ambtelijke opdrachtgever van de stichting.

Zoals in 4.2.1 is gemeld vond digitaal communicatie plaats tussen de toezichthouders ter plekke en de medewerkers AOV en het hoofd Publiekszaken. Ook werd verslag gedaan van bevindingen en deze werden zo nodig besproken tussen de toezichthouders en de medewerkers AOV en het hoofd. Waar dat nodig werd geacht, kon de wijze van optreden worden aangepast.

Het toezichtwerk heeft het afgelopen jaar de nodige werkdruk opgeleverd. Betrokken medewerkers geven aan dat bij de leiding en het bestuur van de gemeente aandacht is voor dit vraagstuk. Zij voelen zich gesteund en worden waar nodig gefaciliteerd – zoals extra inzet van collega's om werkpieken weg te nemen.

#### 4.3.5 Afstemming

De afstemming op het vlak van toezicht en handhaving heeft in de onderzoeksperiode tot december 2020 primair plaatsgevonden op het niveau van de VRD: in het RBT en in de ambtelijke ondersteunende overleggen van het RBT.

De afstemming in de driehoek gemeente-justitie-politie (burgemeesters, hoofdofficier van justitie en regionale politiefchef) vindt voor Noordenveld plaats op het niveau van de regio van vier gemeenten: Noordenveld, Tynaarlo, Aa en Hunze en Assen. Dat overleg heeft op reguliere basis ook plaatsgevonden in de onderzoeksperiode. Het overleg is eenmaal komen te vervallen. In dat overleg is COVID-19 wel aan de orde geweest, maar het accent heeft gelegen op de reguliere onderwerpen. Overleg over COVID-19 vond immers plaats op het niveau van de VRD. Mogelijke verschillen in de uitwerking van COVID-19 maatregelen in de landelijke omgeving en de meer stedelijke omgeving van Assen heeft geen rol gespeeld in de overleggen.

#### *Gemeente-intern*

Binnen de gemeente is er overleg en afstemming geweest tussen de medewerkers op het vlak van openbare orde en veiligheid en toezicht en de medewerkers voor economische zaken, welzijn, sport en cultuur. Op die wijze konden die medewerkers ondernemers en initiatiefnemers op die terreinen informeren over de regels in de noodverordeningen. Medewerkers economische zaken hebben ook met vertegenwoordigers van de winkeliersverenigingen gesproken. Er is geen algemene informatie over de bepalingen uit de noodverordeningen vanuit de gemeente naar de



# CONCEPT

ondernemers gegaan. Er is bilateraal gecommuniceerd met ondernemers en initiatiefnemers, zowel mondeling als schriftelijk. De gemeente was voor de betrokkenen niet de enige informatiebron. Een aantal winkels maakt onderdeel uit van een winkelketen en is van die kant geïnformeerd. Ook brancheorganisaties zoals Koninklijke Horeca Nederland hebben hun leden geïnformeerd over de regels die voor een zeer groot deel gelijkloidend waren in geheel Nederland. De gemeente heeft met de koepels van die organisaties geen contacten gezocht om activiteiten af te stemmen.



## 5 Informatie aan de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad. In paragraaf 5.1 schetsen we kort de formele positie van de raad. In paragraaf 5.2 benoemen wij de informatie die de raad in 2020 heeft gekregen. In 5.3 staan de resultaten van een bijeenkomst met raadsleden waarin zij zich hebben kunnen uitspreken hoe zij de informatie en informatievoorziening hebben ervaren en over de mate waarin zij als raad en raadsleden zicht hebben gekregen op de uitvoering van de maatregelen, de mate waarin zij zich betrokken hebben gevoeld bij de maatregelen op gemeentelijk niveau en de acties die zij eventueel zelf hebben ondernomen in het kader van de controlerende taak van de raad.

### 5.1 Positie van de gemeenteraad bij een crisis

De Wet publieke gezondheid 2008 (Wpg) regelt dat bij de uitbraak van een zware pandemie de minister van VWS direct de leiding heeft van de pandemiebestrijding. Hij/zij kan daarbij de voorzitters van de veiligheidsregio's kan inschakelen. Artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's 2010 (Wvr) geeft bij bovengemeentelijke crises zoals bij pandemiebestrijding de voorzitters de nodige bevoegdheden om in hun regio maatregelen te nemen. Deze situatie was van half maart tot 1 december 2020 aan de orde. In de situatie zijn de verantwoordelijkheden van de burgemeester overgegaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Daardoor is de gemeenteraad niet meer de direct controlerende instantie. De voorzitter vaardigt noodverordeningen uit en behoeft deze volgens de Wvr niet te laten bekrachtigen door de gemeenteraden. De gemeenteraden hebben aldus bij de pandemiebestrijding geen kaderstellende functie omdat de minister van VWS de kaders bepaalt.

Volgens artikel 40 van de Wvr dient de voorzitter van de veiligheidsregio zich achteraf voor de door hem/haar tijdens de crisisbestrijding genomen besluiten te verantwoorden aan elke gemeenteraad in de regio. Die verantwoording bestaat uit een in overleg met de burgemeesters opgestelde verslaglegging, uit de beantwoording van vragen van raadsleden en, desgevraagd, een mondelinge toelichting in de desbetreffende gemeenteraad. De voorzitter van de VRD heeft hieraan invulling gegeven door het houden van twee Webinars in 2020 en een verslag dat is uitgebracht in december.<sup>48</sup>

De gemeenteraad heeft voorts de bevoegdheid de burgemeester verantwoording te laten afleggen over zijn/haar rol in het RBT van de veiligheidsregio. De burgemeester van Noordenveld heeft hieraan invulling gegeven door mondelinge toelichtingen in het presidium van de raad en bij mededelingen tijdens raadsvergaderingen.

Alle niet direct aan de 'pandemiebestrijding' gerelateerde raadsaangelegenheden gaan gewoon door. De agenda's van de raadsvergaderingen van Noordenveld laten dit in 2020 ook zien. Er wordt gesproken over ruimtelijke plannen, energiestrategie, begrotingen van gemeenschappelijke regeling, de eigen begroting, behandeling van moties over allerlei onderwerpen en dergelijke.<sup>49</sup> Ook kan in de raden gesproken worden over bijvoorbeeld de financiële, sociale, culturele en economische gevolgen van de crisis, bijvoorbeeld de gevolgen voor ondernemers, verenigingen en instellingen.

<sup>48</sup> VRD, Drenthe in Coronatijd, Verantwoording voorzitter veiligheidsregio Drenthe, december 2020

<sup>49</sup> <https://ris2.ibabs.eu/Calendar/Index/Noordenveld>.

## 5.2 Informatiestroom naar de gemeenteraad

Er zijn in 2020 diverse brieven en documenten bij de gemeenteraad van Noordenveld binnengekomen. De regionale GGD heeft reeds eind februari berichten naar de colleges en gemeenteraden in Drenthe verzonden over de komst van COVID-19 naar Nederland en de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid, de inzet die de GGD zou plegen en de gevolgen daarvan voor de reguliere dienstverlening door de GGD.<sup>50</sup>



Medio maart heeft de gemeenteraad een afschrift van een ambtelijke brief van de gemeente aan ondernemers ontvangen over de informatie die ondernemers kunnen verwerven over de gevolgen van COVID-19 en de maatregelen die daarvan het gevolg zullen zijn. Ook van de brancheorganisatie Koninklijke Horeca Nederland hebben het college en de gemeenteraad een brief ontvangen met daarin een oproep om maatregelen te nemen die de lasten voor de horecasector beperkt zouden moeten houden.<sup>51</sup>

Nadat op 13 maart de GRIP4 is afgekondigd komt de voorzitter van de VRD op 18 maart met zijn eerste brief aan de colleges en raden van de Drentse gemeenten. Het is de eerste van negen brieven van de voorzitter waarin hij de colleges en raden informeert over ontwikkelingen en maatregelen, waaronder de noodverordeningen. De veertien noodverordeningen en het Intrekkingsbesluit van 1 december 2020 worden ook ter kennisname naar de raden gestuurd. Op 20 januari 2021 stuurt de voorzitter een rapport met een terugblik op de uitvoering door de Veiligheidsregio in 2020.<sup>52</sup>

Raadsleden konden in juni en december voorts informatie verkrijgen via Webinars die door de VRD werden georganiseerd. De Webinars boden de mogelijkheid tot het stellen van vragen (*chatten*) aan de voorzitter en de vicevoorzitter van de VRD.

De landelijke Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2020 in totaal 22 ledenbrieven verstuurd aan raden en colleges van de gemeenten. Vanaf brief nr. 8 van 18 maart 2020 bevatten die brieven informatie over onderwerpen rond COVID-19 die voor gemeenten van belang zijn, zoals de financiële aspecten van maatregelen, mogelijkheden voor digitale besluitvorming, en de op handen zijnde spoedwet – de latere Tijdelijke wet maatregelen COVID-19. Er werd informatie verstrekt over de activiteiten en overleggen van de VNG met de ministeries over de onderwerpen die betrekking had op COVID-19. De brieven bevatten ook informatie over bijvoorbeeld de gevolgen van COVID-19 voor de voorgenomen de algemene ledenvergadering van de VNG en andere onderwerpen. Deze ledenbrieven zijn de standaard wijze waarop de VNG haar leden informeert: niet alleen de colleges, maar ook de raden.<sup>53</sup>

Van de Vereniging van Drentse gemeenten heeft de raad in maart een persbericht ontvangen over de ondersteuning van ondernemers door gemeenten en provincie.<sup>54</sup> ook

<sup>50</sup> GGD, Informatiebrief coronavirus (COVID-19) in Drenthe, 28-2-2020 en Maatregelen i.v.m. bestrijding Coronavirus, 12-3-2020.

<sup>51</sup> Brief medewerker Recreatie en Toerisme van de gemeente en HKN, Horeca hard geraakt door gevolgen Corona-virus; graag uw medewerking waaronder o.a. die op het gebied van gemeentelijke lasten, 16-3-2020.

<sup>52</sup> VRD 20-1-2021 op cit.

<sup>53</sup> VNG, Brief aan leden, nr. 8 e.v.

<sup>54</sup> VDG, Drentse gemeenten en provincie willen ondernemers steunen die in de problemen komen door de effecten van corona, 24-3-2020.

de provincie heeft een persbericht aan de raden gestuurd waarin zij melding maakt van de opening van een snelloket vanaf eind mei voor een subsidie voor de vrijetijdssector.<sup>55</sup>

Het college van B&W van de gemeente Noordenveld heeft de gemeenteraad op 7 mei een brief gestuurd waarin het een overzicht geeft van de maatregelen die in het kader van COVID-19 zijn genomen. Daarnaast heeft de burgemeester een aantal malen in het Presidium van de gemeenteraad en het overleg van fractievoorzitters mededelingen gedaan over de ontwikkelingen rond COVID-19 en de maatregelen op regionaal en gemeentelijk niveau.<sup>56</sup> Op 21 oktober hebben de burgemeester en de portefeuillehouder voor financiën presentaties gegeven over COVID-19 in Noordenveld en over de financiële effecten van de COVID-19 maatregelen voor de gemeente.<sup>57</sup>



### 5.3 Ervaring en waardering informatie en betrokkenheid

Op 12 mei 2021 hebben de onderzoekers een Teams-groepsgesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeenteraad van Noordenveld (vier raadsleden en een raadsvolger). In het gesprek is aan de orde gekomen hoe de gemeenteraad en de fracties zich hebben opgesteld, hoe de betrokkenheid van de raad is geweest en hoe de informatie aan de raad wordt beoordeeld. Hetgeen hieronder wordt weergegeven is gebaseerd op het gesprek en is niet *per se* representatief voor de wijze waarop in de gehele raad over de betrokkenheid en informatievoorziening door het college wordt gedacht.

#### Opstelling van raadsleden

Raadsleden hebben het college, de ambtelijke organisatie en ook de veiligheidsregio de ruimte willen geven om te acteren in de COVID-19 crisis. In het groepsgesprek is erop gewezen dat het primair om uitvoering van crisismaatregelen ging en dat men de inzicht en de deskundigheid ontbeert om daar politiek op te acteren. Ook werd genoemd bij raadsleden geen behoefte bestond om rond de COVID-19 crisis politiek te bedrijven.

#### Veiligheidsregio

De Veiligheidsregio Drenthe (VRD) heeft telkens bij nieuwe noodverordeningen de gemeenteraad geïnformeerd. Daarnaast hebben raadsleden in het verband van de vier noordelijke gemeenten Noordenveld, Tynaarlo, Aa en Hunze en Assen met de voorzitter van de VRD gesproken over de gang van zaken onder GRIP4. De deelnemers aan het gesprek in dit onderzoek hebben het opereren van de veiligheidsregio als top-down ervaren. De inbreng van een gemeente als Noordenveld is daarbij beperkt geweest en betond primair in het kader van de deelname van de burgemeester in de RBT. Men vindt die top-down benadering geen probleem. Daarnaast wijst men op de ruimte voor invulling die er is geweest. Dat was specifiek het geval bij openstelling van toiletruimten op de campings in Noordenveld. De burgemeester heeft zich beijverd voor meer openstelling dan de voorzitter van de veiligheidsregio voornemens was. Daar is de voorzitter van de VRD uiteindelijk in mee gegaan. Men wijst er ook op dat de communicatielijnen binnen Drenthe kort zijn.

<sup>55</sup> Provincie Drenthe, Provincie open snelloket coronamaatregelen voor vrij tijdssector. Steuntje in de rug voor ondernemers in vrije tijdssector Drenthe, zonder datum.

<sup>56</sup> College van B&W Noordenveld, 7-5-2020 en mededelingen opgenomen in verslagen van fractievoorzitters en Presidium van 8-4-2020, 7-5-2020, 27-5-2020, 17-8-2020 en 7-10-2020.

<sup>57</sup> Presentatie van wethouder, 21-10-2020.

### **Uitvoering door de gemeente**

Uit de bijeenkomst met raadsleden blijkt dat men vindt dat de gemeente in zijn algemeenheid goed heeft geopereerd op de onderwerpen waarop dit onderzoek zich richt: uitvoering van de Tozo-regeling en toezicht en handhaving. De gesprekspartners in dit onderzoek hebben waargenomen dat er weinig klachten zijn vanuit het bedrijfsleven over de wijze waarop de Tozo-regeling is uitgevoerd. Ook is men bekend met het feit dat ambtenaren en bestuurders contacten hebben onderhouden met ondernemers en instellingen. Zij hebben daar waarderende opmerkingen over gekregen. Volgens geluiden van ondernemers die de raadsleden hebben bereikt, was de voorlichting vanuit de gemeente toereikend. Daar waar zelfstandige ondernemers recht hadden op een uitkering werd het geld snel overgemaakt op de rekening van de betreffende ondernemers, is het beeld. De kritische geluiden over ontoereikende ondersteuning die men heeft vernomen, hadden niet zozeer betrekking de uitvoering van de regeling door de gemeente als wel over de regeling zelf. Tijdens het groeps gesprek is erop gewezen dat naast gesprekken met individuele ondernemers er ook gesprekken met ondernemersverenigingen zijn geweest. Ook ten aanzien van dit onderwerp wordt erop gewezen dat de communicatielijnen – in dit geval binnen Noordenveld tussen gemeente en bedrijfsleven – kort zijn.

Ook hebben de deelnemers aan het gesprek in dit onderzoek een positief beeld van de wijze waarop de gemeente toezicht heeft gehouden. Men neemt waar dat er hoegenaamd geen incidenten in Noordenveld zijn geweest en dat mensen zich aan de regels hebben gehouden. Daar waar er bijvoorbeeld in Norg een vraagstuk was met een horecaondernemer is het vraagstuk met optreden en praten goed opgelost. Een vraagstuk rond de wandeling/protestmars is volgens de raadsleden goed opgepakt door erover met de initiatiefnemers te communiceren. Dat de gemeente het accent heeft gelegd op primair communiceren in plaats van handhavend optreden door het uitdelen van boetes, wordt positief gewaardeerd. Ook bestaat het beeld dat bij de winkelsluiting de gemeente iets soepeler is geweest dat verwacht kon worden op basis van de regels. Dit heeft goed uitgepakt en was positief.

### **Betrokkenheid van de gemeenteraad**

In de gemeenteraad is het omgaan met de COVID-19 crisis niet expliciet en apart geagendeerd. Wel is de situatie een aantal malen ter sprake gekomen. Bij de mededelingen heeft de burgemeester regelmatig informatie verstrekt vanuit de veiligheidsregio. Ook konden in de rondvraag van de raadsvergaderingen vragen gesteld worden aan het college. Het college heeft voorts een aantal malen de raad schriftelijk geïnformeerd – zie ook paragraaf 5.2.

In bijeenkomsten waar over het sociaal domein wordt gesproken is aan de orde geweest of er ambtelijk voldoende capaciteit beschikbaar was voor het uitvoeren van de Tozo-regeling. Dat bleek het geval.

In de mei-vergadering is bij motie gevraagd om coulance met (sport en cultuur) instellingen die onroerend goed huren dat gemeentelijk eigendom is, om de kosten van die instellingen te beperken. Het college is daarin meegegaan – zie ook paragraaf 2.3). Ook is in de gemeenteraad gesproken over de mogelijkheid dat inwoners de bedrijven in Noordenveld zoveel mogelijk helpen door niet *online*, maar bij Noordenveldse bedrijven



te kopen. Dit is door de burgemeester onder meer aan de orde gesteld in zijn *online* praatje voor de inwoners van Noordenveld.

Verder heeft men in de raad het college verzocht om bijvoorbeeld geen straten in groot onderhoud te nemen (vervanging bestrating en ondergrondse werkzaamheden) die de bereikbaarheid van winkels en andere bedrijven zou kunnen beperken. Daaraan is door de gemeente gehoor gegeven.

### Het vervolg in de raad

Bij de behandeling van het economisch beleidsplan in de gemeenteraad in 2021 is wel ingegaan op de economische perspectieven voor ondernemers in relatie tot COVID-19 en de perspectieven nadien. In het groepsgesprek is erop gewezen dat wanneer de crisis voorbij is, gekeken kan worden hoe ondernemers geholpen kunnen worden. Dat is gecompliceerd omdat ook in normale tijden ondernemingen in zwaar weer kunnen komen. Er zal moeten worden bepaald of indien een ondernemer in de problemen is gekomen, dit een gevolg is van de COVID-19 crisis of dat andere factoren in het geding zijn. Dat is voor de gemeente en voor de gemeentelijke politiek moeilijk te bepalen, zo wordt opgemerkt door raadsleden.

In de bijeenkomst voor dit onderzoek is ook gesproken over de naar verwachting moeilijke situatie waarin culturele instellingen en mogelijk ook sportverenigingen zullen verkeren na de crisis. Aan de ene kant is de gemeente al tegemoet gekomen door de kosten van die instellingen en verenigingen te beperken waar dat mogelijk was. Daardoor hebben de instellingen en verenigingen mogelijk financiële middelen opzij kunnen leggen voor na de crisis. Aan de andere kant is het de vraag wat de mogelijkheden voor de gemeente verder zijn. De financiële situatie van de gemeente Noordenveld biedt niet veel ruimte voor veel financiële steun. Veel zal ook afhangen van de financiële middelen die die rijksoverheid beschikbaar stelt aan de gemeente. Tot nu toe is de gemeente voor de kosten redelijk gecompenseerd, maar de vraag is hoe dat in de toekomst zal zijn.

In het gesprek werd onderkend dat het mogelijk is dat ondernemers of instellingen het na de crisis niet gaan redden. Dat brengt voor de gemeente niet alleen een vraagstuk met zich mee voor de betreffende ondernemer, instelling of vereniging, maar raakt ook direct aan het vraagstuk van de leefbaarheid van de (kleine) kernen waar de betreffende ondernemer, instelling of vereniging is gevestigd. Daaraan zal de raad aandacht moeten besteden.





## 6 Conclusies

Op grond van de voorgaande hoofdstukken komen wij tot de volgende conclusies

### Conclusies

1. De gemeente Noordenveld heeft de Tozo-regeling uitgevoerd als een inkomensondersteuningsregeling voor zelfstandige ondernemers, conform de bedoeling en opzet van de regeling. De gemeente heeft als een uitkeringsinstantie geopereerd. De gemeente heeft alle aanvragen gehonoreerd die aan de aanvraagvoorwaarden en beoordelingscriteria van de regeling voldeden. De financiële afhandeling is vlot verlopen.
2. Noordenveld heeft binnen de gemeentelijke organisatie voldoende capaciteit kunnen inzetten om tot een snelle afhandeling van de aanvragen te komen. Na de eerste twee weken van de eerste tranche van de Tozo-regeling is het gelukt om binnen twee werkdagen de beslissing op aanvragen naar de aanvragers te zenden.
3. De tijdspanne tussen afkondiging van de Tozo-regeling door het kabinet enerzijds en het moment van toepassen van de regeling en het beantwoorden van vragen over de regeling aan zelfstandige ondernemers anderzijds, was te kort waardoor in eerste instantie medewerkers niet alle vragen van ondernemers konden beantwoorden. Toch waren er snel voldoende informatiebronnen binnen en buiten de gemeente beschikbaar en raadpleegbaar voor de uitvoerders van de gemeente. Vragen en onduidelijkheden bij aanvragers konden in tweede instantie afdoende worden beantwoord respectievelijk weggenomen.
4. De gemeente heeft naast de uitvoering van de Tozo-regeling in navolging van voorstellen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in afstemming met gemeenten in de regio en ook zelfstandig, maatregelen genomen om het ontstaan van financiële problemen bij ondernemers, verenigingen en instellingen in Noordenveld zoveel mogelijk te voorkomen en/of te beperken.
5. De Tozo-regeling is binnen het sociale onderdeel van de gemeente uitgevoerd. Vanuit 'economische zaken' zijn daarnaast op informele wijze contacten gelegd met ondernemers over de financieel-economische vraagstukken waarmee zij te maken hadden of konden krijgen. Ook vanuit de onderdelen cultuur en sport zijn contacten met culturele organisaties en sportverenigingen onderhouden. De contacten betroffen zowel financiële aspecten als de regels die van kracht werden in de noodverordeningen van de Veiligheidsregio Drenthe. Naast ambtelijke medewerkers hebben ook collegeleden contacten gelegd met ondernemers, ondernemersverenigingen en andere organisaties.
6. De gemeente heeft uitvoering gegeven aan de noodverordeningen die in de periode van 16 maart tot 1 december 2020 voor de Veiligheidsregio Drenthe van kracht zijn geweest. De gemeente heeft bij toezicht en handhaving primair ingezet op communicatie met (potentiële) overtreders en waarschuwing bij geconstateerde overtredingen of dreigende overtredingen. Gemeente en politie hebben in 2020 een beperkt aantal boetes uitgedeeld in Noordenveld.



7. Toezichthouders van de gemeente hebben in de eerste maand na de afkondiging van de eerste noodverordening bij ondernemers gecontroleerd op, en met ondernemers gecommuniceerd over de maatregelen die moesten en konden worden genomen. Daarnaast hebben medewerkers economische zaken, cultuur en sport met ondernemers, instellingen en verenigingen gecommuniceerd over de maatregelen en de wijze waarop deze konden worden nageleefd.
8. De gemeente heeft geanticipeerd op risico's bij de naleving van regels door in het voorjaar en nog eens in de zomer van 2020 hotspots met verhoogd risico van te grote groepen mensen aan te wijzen en daarop het toezicht te richten.
9. De prioritaire inzet van de gemeente op communicatie met doelgroepen boven repressieve handhaving heeft een positief effect gehad op de samenwerking met niet-justitiële instanties over bevordering van naleving van regels door onder meer jongeren.
10. De korte tijdsperiode tussen de afkondiging van bijstelling van maatregelen in noodverordeningen door het kabinet en het van kracht worden van de bijgestelde regels heeft telkens in eerste instantie geleid tot onbekendheid met de regels bij toezichthouders en burgers.
11. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn vanuit het centrale crisisteam medewerkers telkens geïnformeerd over de noodverordeningen en de aanpassingen in de regels opdat zij daarover met externen gevraagd en ongevraagd konden communiceren. De kennis kon telkens snel verspreid worden binnen de gemeentelijke organisatie.
12. De gemeente Noordenveld is bestuurlijk en ambtelijk betrokken geweest bij de voorbereiding van de maatregelen van de Veiligheidsregio Drenthe.
13. De toezichtcapaciteit in de gemeente Noordenveld is beperkt geweest in het kader van de noodverordeningen. In het begin en later waar dat nodig was, is toezichtcapaciteit afkomstig van bouw en woningtoezicht ingezet, ten koste van het reguliere toezicht. De beschikbaarheid van gemeentelijke capaciteit is kwetsbaar gebleken voor uitval. De gemeente heeft tot medio november 2020 geen beroep gedaan op externe toezichtcapaciteit. Op leidinggevend niveau is de beschikbaarheid van capaciteit en het toereikend zijn van de capaciteit wel een aandachtspunt geweest, maar dit heeft niet geleid tot inzet van extra capaciteit van elders.
14. Bij raadsleden die in het kader van dit rekenkameronderzoek zijn gesproken, bestaat tevredenheid over de wijze waarop de gemeente en de veiligheidsregio de COVID-19 crisis hebben opgepakt en de wijze waarop de gemeente maatregelen heeft uitgevoerd.
15. Raadsleden die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, hebben genoemd dat bij de gemeenteraad behoefte bestond om de gemeente en de veiligheidsregio de ruimte te geven om de noodzakelijke maatregelen te nemen en activiteiten uit te voeren, zonder hierbij politiek te interveniëren. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat het college gevolg heeft gegeven aan signalen en wensen van de raad om de negatieve gevolgen van de COVID-19 maatregelen voor ondernemers, instellingen en verenigingen te voorkomen en te beperken.



## Bijlage 1 Interviews

De volgende functionarissen zijn in het kader van dit onderzoek geïnterviewd.

- Burgemeester van de gemeente Assen, tevens voorzitter van de Veiligheidsraad
- Burgemeester van de gemeente Noordenveld
- Wethouder economische zaken van de gemeente Noordenveld
- Wethouder sociale zaken van de gemeente Noordenveld
- Gemeentesecretaris van de gemeente Noordenveld
- Afdelingshoofden van de gemeente Noordenveld
- Medewerkers betrokken bij de uitvoering van de Tozo
- Medewerkers openbare orde en veiligheid
- Medewerker toezicht en handhaving

Op 12 mei 2021 is via Teams een groepsgesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeenteraad van Noordenveld. Daarvoor konden de raadsfracties zich aanmelden bij de Raadsgriffie. Er hebben vijf personen deelgenomen van de partijen Gemeentebelangen, Groen Noordenveld, VVD, ChristenUnie en D'66.



## Bijlage 2 Documenten

Voor dit onderzoek zijn de volgende documenten geraadpleegd.

- GGD Drenthe/Veiligheidsregio Drenthe, Sitraps 1 april 2020 tot en met 10 december 2020.
- Gemeente Noordenveld, Corona virus: hoe gaan wij daar mee om?? Interne notities. 12 maart 2020; 16 maart 2020; 17 maart 2020; 19 maart 2020.
- Gemeente Noordenveld, Verslag overleg Corona (Crisisteam), 12, 13, 16, 17, 19 en 23 maart; 1, 6, 9, 14, 22 en 30 april; 7, 14, 20 en 28 mei; 4, 11, 18 en 25 juni; 4 juli; 20 en 27 augustus; 3, 17, 24 en 29 september; 1, 8, 15, 22 en 29 oktober; 5, 12, 19 en 26 november; 3 december 2020.
- Gemeente Noordenveld, email berichten en brieven van burgemeester aan de gemeenteraad over COVID-19. 12 maart 2020; 16 maart 2020; 26 maart 2020; 7 mei 2020.
- Gemeente Noordenveld, Lijst met mogelijke locaties groepsvorming en contactpersonen, versie 25/3/2020.
- Gemeente Noordenveld, Continuïteitsplan gemeente Noordenveld Corona, 30 maart 2020.
- Gemeente Noordenveld, Tegemoetkoming coronaschade cultuur, advies aan B&W, oktober 2020.
- Gemeente Noordenveld, Kwijtschelden huur aan amateursportverenigingen, advies aan B&W, september 2020.
- Gemeente Noordenveld, Besluit college 8 september 2020 inzake compensatie kwijtschelden huur aan amateursportorganisaties i.v.m. corona.
- Gemeente Noordenveld, Besluit college 27 oktober 2020 inzake compensatie kwijtschelden huur aan niet amateursportorganisaties vim corona.
- Gemeente Noordenveld, Rampenstaf gemeente Noordenveld. Mutaties als gevolg van de aanpassingen in de gemeentelijke organisatie, 2020.
- Gemeente Noordenveld, Model toekenningsbrief uitkering in het kader van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), 2020.
- Gemeente Noordenveld, Model Wijzigingsformulier TOZO, 2020 en 2021.
- Helsloot, I. et al., Wat doet, mag en wil de raad? Een onderzoek naar de rol van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch ten tijde van (corona)crisis, oktober 2020.
- Ministerie van SZW, Alles wat u moet weten over Tozo: Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers, 2020.
- Klaas Smid, Bijpraten actuele situatie corona, Gemeente Noordenveld, 21 oktober 2020
- Stimulansz, Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) voor gemeenten, oktober 2020
- VNG, Adviesnotitie Coronacrisis: van 'moeten' naar 'willen' samenwerken. Ontwikkelingen, implicaties Tijdelijke wet maatregelen covid-19 en keuzes rond de Corona-aanpak, oktober 2020
- VRD, Handhavingkader noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Drenthe,
- VRD, Handhavingstrategie maatregelen COVID-19. Per 11 november 2020
- VRD, Besluit van de voorzitter van de Veiligheidsregio Drenthe houdende voorschriften ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus/COVID-19 (Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Drenthe). Versies 1 tot en met 14, 16 maart – 18 november 2020.
- VRD, Drenthe in Coronatijd, Verantwoording voorzitter veiligheidsregio Drenthe, december 2020.



- Webinar 4 december 2020, <https://youtube.be/3bgelj1wTZ50>.
- Alex Wekema, COVID-19, De financiële effecten, 21 oktober 2020.



Daarnaast zijn documenten geraadpleegd die naar de gemeenteraad van Noordenveld zijn gezonden.

### Lijst van ingekomen stukken van de gemeenteraad in verband met COVID-19 crisis

CONCEPT

weeknr.	Ingekomen stuk
10	Informatiebrief GGD
11	Brief van GGD inzake Corona
12	Brief van Kon. Horeca Nederland plus bericht aan ondernemers Brief VRD rollen afspraken GRIP 4 Covid 19
13	Bericht van College aan ondernemers tijdelijke ondersteuning Noodverordening VRD 26 maart 2020 Ledenbrief VNG Update Corona Persbericht Drentse gemeenten
14	Ledenbrief VNG Update Corona
17	Raadsbrief VRD nr. 3
18	Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 6
19	Brief College aan Raad over Coronamaatregelen
20	Brief gemeente ondersteuning ondernemers Raadsbrief VRD nr. 4 Noodverordening 10 mei 2020
22	Noodverordening VRD 29 mei 2020 Persbericht Prov. Opening snelloket
24	Noodverordening VRD 15 juni 2020
27	Raadsbrief VRD nr. 5 Noodverordening VRD 30 juni 2020 Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 14
28	Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 15
29	Noodverordening 15 juli 2020 Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 16
33	Noodverordening VRD 10 augustus 2020
35	Noodverordening VRD 21 augustus 2020
36	Raadsbrief VRD nr. 6
38	Noodverordening VRD 15 september 2020
40	Noodverordening VRD 29 september 2020 Raadsbrief VRD nr. 7
42	Raadsbrief VRD nr. 8 Noodverordening VRD 14 oktober 2020
45	Noodverordening VRD 4 november 2020 Ledenbrief VNG Corona
46	Noodverordening VRD 7 november 2020
47	Raadsbrief VRD nr. 9 Noodverordening VRD 18 november
48	Ledenbrief VNG ontwikkelingen Coronacrisis
49	Intrekingsbesluit Noodverordening 1 december 2020 Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 20
50	Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 21
51	Ledenbrief VNG Coronacrisis nr. 22

## Onze contactgegevens

### KplusV

#### Vestiging Arnhem

Postbus 60055  
6800 JB Arnhem  
Westervoortsedijk 73  
6827 AV Arnhem  
T +31 (0)26 355 13 55

#### Vestiging Amsterdam

Postbus 74744  
1070 BS Amsterdam  
Science Park 402  
1098 XH Amsterdam  
T +31 (0)20 669 90 66

#### Vestiging Rotterdam

Stationsplein 45  
(Groot Handelsgebouw)  
3013 AK Rotterdam  
4de verdieping  
Ruimte A4.004  
T +31 (0)10 254 00 17



E [info@kplusv.nl](mailto:info@kplusv.nl)

I [www.kplusv.nl](http://www.kplusv.nl)

CONCEPT

### Thema's





## Over KplusV

### Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

### Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

### Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

### En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

