

# Lokale steun in crisis

Een vergelijking van coronasteunmaatregelen  
in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg



## Lokale steun in crisis

Vergelijking van coronasteunmaatregelen in de gemeenten  
Arnhem, Breda, Oss en Tilburg

**‘Lokale steun in crisis’.** Een vergelijking van coronasteunmaatregelen in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg

**Rekenkamer Breda**

Contact: Dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail [ja.wiggers@breda.nl](mailto:ja.wiggers@breda.nl)

Voorzitter: drs. Hans Verdellen

Leden: mr. Angelique van Erp en drs. Han Wieringa

Foto kapt: Wessel Keizer

Maart 2021

## INHOUDSOPGAVE

|                                                                                                                                                                  | Pag.      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bestuurlijke nota Rekenkamer Breda inzet coronasteunmaatregelen</b>                                                                                           | <b>4</b>  |
| <b>1. Inleiding en onderzoeksvragen</b>                                                                                                                          | <b>4</b>  |
| <b>2. De conclusies met betrekking tot Breda en de 3 andere gemeenten</b>                                                                                        | <b>5</b>  |
| <i>2.1 Welke steunmaatregelen hebben de vier gemeenten genomen?</i>                                                                                              | 5         |
| <i>2.2 Op basis van welke uitgangspunten zijn beslissingen genomen door de gemeenten?</i>                                                                        | 7         |
| <i>2.3 Welke belangen en risico's zijn meegenomen in de besluitvorming?</i>                                                                                      | 9         |
| <i>2.4 Welke rol hebben de gemeenteraden gehad bij de besluitvorming?</i>                                                                                        | 9         |
| <i>2.5 Hoe kunnen de gemeenteraden hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken verstevigen in de komende periode?</i>                    | 10        |
| <i>2.6 Welke lessen kunnen de gemeenten mogelijk van elkaar leren?</i>                                                                                           | 11        |
| <b>3. Aanbevelingen ter overweging</b>                                                                                                                           | <b>12</b> |
| <br><b>Bijlage 1</b>                                                                                                                                             |           |
| <b>Overkoepelend rapport 'Lokale steun in crisis'.<br/>    Een vergelijking van coronasteunmaatregelen in de<br/>    gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg</b> | <b>15</b> |
| <br><b>Bijlage 2</b>                                                                                                                                             |           |
| <b>Deelrapport Breda 'Lokale steun in crisis'.<br/>    Een vergelijking van coronasteunmaatregelen in de<br/>    gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg</b>     | <b>68</b> |

## **Bestuurlijke nota Rekenkamer Breda inzet van coronasteunmaatregelen**

### **1. Inleiding en onderzoeksvragen**

In het najaar van 2020 heeft de Rekenkamer Breda samen met de rekenkamer(commissie)s van Arnhem, Oss en Tilburg een onderzoek laten uitvoeren naar de inzet van coronasteunmaatregelen in deze vier gemeenten. Het onderzoek is uitbesteed aan en in samenwerking met onderzoeksbureau BEA (Bureau voor Economische Argumentatie) uitgevoerd.

Sinds februari 2020 woedt een wereldwijde coronaviruspandemie. Vanaf begin maart 2020 werd duidelijk dat ook in Nederland stringente maatregelen noodzakelijk waren om de gevolgen van het coronavirus te beteugelen. Noord-Brabant lag als eerste in het centrum van de besmettingen en voelde de gevolgen al snel. In maart 2020 stelde de overheid eerst een intelligente lockdown in, later in het jaar werd dat een algehele lockdown van het openbare leven. Inwoners moesten thuis blijven, winkels/ondernemingen en openbare instellingen moesten dicht, het openbare leven kwam grotendeels tot stilstand. Daardoor kwamen al snel veel bedrijven, instellingen en inwoners in acute (in eerste instantie financiële) problemen. Zo konden ondernemers hun rekeningen niet meer betalen, dreigden bedrijven werknemers te moeten ontslaan en konden veel zzp-ers hun zaak niet meer draaiende houden. Ook de gevolgen voor het maatschappelijke leven waren groot: zo gingen scholen, winkels en openbare instellingen dicht, instellingen als verpleeghuizen op slot, werd de reguliere zorg afgeschaald c.q. gestopt, werden evenementen afgeblazen, en sloten sportverenigingen, buurthuizen etc. de deuren. Hoe langer de coronapandemie aanhoudt, hoe duidelijker de gevolgen van de coronacrisis worden voor de samenleving, niet alleen in economisch en financieel opzicht, maar ook op sociaal, maatschappelijk, psychisch, algeheel welbevinden en bv op onderwijsgebied (bv qua leerachterstanden).

Om de acute financiële problemen van bedrijven en ondernemers op te vangen zette de Rijksoverheid vanaf begin maart 2020 al financiële maatregelen in ter ondersteuning van zwaar geraakte bedrijfssectoren. De meeste gemeenten volgden in maart 2020 snel met het instellen van maatregelen om specifieke noden in hun gemeente te lenigen. In eerste instantie werd gehoopt dat een steunperiode van ca. drie maanden voldoende zou zijn. Nu we een jaar verder zijn blijkt dat de coronacrisis een langdurige uitdaging is geworden voor burgers, ondernemers en instellingen om het hoofd boven water te houden. Voor overheden is het een grote uitdaging om goed af te wegen wat noodzakelijk is, welke uitgangspunten te hanteren en of het 'juiste' wordt gedaan voor de burgers, bedrijven, ondernemingen en instellingen.

Om van elkaar te kunnen leren in deze bijzondere periode zijn de Rekenkamer(commissie)s van Arnhem, Breda, Oss en Tilburg in het najaar van 2020 een onderzoek gestart naar de coronasteunmaatregelen in deze vier gemeenten. Het onderzoek richt zich op de vraag welke steunmaatregelen de vier gemeenten ingezet hebben, op welke wijze besluitvorming tot stand is gekomen en welke belangen en risico's daarbij zijn meegewogen. Een belangrijk accent in het onderzoek vormt de rol van de gemeenteraad bij de besluitvorming over coronasteunmaatregelen. Tot slot richt het onderzoek zich op mogelijke lessen, die te leren zijn, over hoe als gemeenten om te gaan met een dergelijke onverwachte, omvangrijke en langdurige crisis.

De vraagstelling in het onderzoek luidt: '

- Welke steunmaatregelen zijn ingezet in de vier gemeenten in de periode 1 maart 2020-1 november 2020?
- Op basis van welke uitgangspunten zijn beslissingen genomen door de gemeenten?
- Welke belangen en risico's zijn meegewogen?
- Welke rol heeft de gemeenteraad in de besluitvorming gehad?
- Hoe kunnen de gemeenteraden hun positie verstevigen?
- Welke lessen zijn mogelijk van elkaar te leren?

In het kader van het onderzoek zijn documenten geanalyseerd, interviews gehouden met de griffiers, concerncontrollers en wethouders<sup>1</sup> van de vier gemeenten, zijn vragen aan de raadsfracties gesteld en heeft een bijeenkomst met de raadsfracties plaatsgevonden over de coronasteunmaatregelen. Onderzoeksbureau BEA heeft voor iedere afzonderlijke gemeente een deelrapport opgesteld (zie deelrapport Breda in bijlage 2). Daarnaast heeft BEA een overkoepelend rapport opgesteld, waarin de vier gemeenten vergeleken worden (zie bijlage 1). In deze bestuurlijke nota volgen de belangrijkste conclusies en mogelijke aanbevelingen.

Steunmaatregelen kunnen gericht zijn op veel verschillende beleidsterreinen, op de economie, op sociaal gebied, op de zorg, op informatiegebied e.d.. In het onderzoek is gepoogd om een kort algeheel overzicht van maatregelen te geven. De verdiepende analyse focust vooral op financiële maatregelen ter compensatie van weggevallen of afgenomen inkomsten van bedrijven, ondernemingen en burgers, en op de informatievoorziening hieromtrent.

## **2. De conclusies met betrekking tot Breda en de drie andere gemeenten**

De coronacrisis en de gevolgen hiervan leeft sterk bij de raadsleden en de gemeenteraden, zowel in Breda, als in de andere gemeenten.

Wat betreft de coronasteunmaatregelen zijn overeenkomsten en verschillen tussen de vier gemeenten te zien. Dat geldt ook voor de andere onderzoeksvragen. Hieronder worden de bevindingen ten aanzien van Breda en de andere drie gemeenten per onderzoeksvraag belicht.

### ***2.1 Welke steunmaatregelen hebben de vier gemeenten genomen?***

Al snel na het uitbreken van de coronacrisis begin maart 2020 zette de rijksoverheid steunmaatregelen in om bedrijven tijdens de crisis te ondersteunen, zoals: 1. Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO), 2. Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) en 3. Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS), later Tegemoetkoming vaste lasten MKB (TVL) genoemd. Daarnaast werden maatregelen voor bedrijven getroffen om betalingen uit te kunnen stellen (bv van belastingen) en werd een garantieregeling Ondernemersfinanciering ingesteld.

Ook in de vier gemeenten, waaronder in Breda dat vanaf het begin van de crisis al in de vuurlinie van de besmettingen lag, werden begin maart 2020 al snel lokale maatregelen genomen om de gevolgen van de pandemie op te vangen: in Breda op 14 maart, in Arnhem op 15 maart, in Oss op 18 maart en in Tilburg op 20 maart.

In de vier gemeenten is globaal de volgende ontwikkeling te zien in het pakket coronasteunmaatregelen; in de periode van maart en april 2020 is sprake van het lenigen van de eerste nood ('echte' crisismaatregelen, waarbij snelheid voorop stond); in mei en juni 2020 volgt stabilisatie en 'herpakken' in de vorm van reguliere beleidsvorming (waarbij ook de raden intensiever werden betrokken) en in/vanaf de zomer 2020 komt er aandacht voor het opstellen van herstelagenda's (2<sup>de</sup> pakket aan maatregelen in Breda). Deze periode van normalisatie en herstel wordt in oktober 2020 onderbroken, als het aantal besmettingen weer sterk oploopt en het kabinet besluit tot een tweede lockdown. Daarna volgt in Breda in december 2020 een 3<sup>de</sup> pakket aan maatregelen, dat doorloopt in 2021, als duidelijk wordt dat de coronacrisis nog lang niet voorbij is. Deze laatste fase en maatregelen zijn in dit onderzoek niet gedetailleerd in kaart gebracht vanwege de looptijd van het onderzoek.

Uit het onderzoek blijkt dat er veel overeenkomsten in de lokale maatregelen te zien zijn tussen de vier gemeenten. Alle vier gemeenten hebben de specifieke veiligheidsmaatregelen, zoals die door de Veiligheidsregio's zijn ingesteld, en de landelijke steunmaatregelen voor bedrijven (zoals voorschotten TOZO) uitgevoerd.

---

<sup>1</sup> In Breda is een gesprek gevoerd met wethouder Boaz Adank, wethouder Economie, Sociale Zaken en Bedrijfsvoering.

Daarnaast hebben alle gemeenten min of meer dezelfde maatregelen getroffen op veel vlakken. In Breda zijn 43 maatregelen in de periode maart tot 1 november ingezet, die kunnen worden gezien als corona-steunmaatregelen volgens de gehanteerde definitie (in Tilburg: 56, in Arnhem: 40 en Oss: 35). Vanuit de wens om vooral aanvullend te zijn op de landelijke maatregelen, hebben de vier gemeenten de lokale steunmaatregelen vooral gericht op:

- Liquiditeitsondersteuning van bedrijven en instellingen;
- Het faciliteren van bedrijven en instellingen om inkomstenverlies te beperken;
- Het doorbetalen van subsidies aan instellingen, ondanks dat deze vanwege corona hun prestaties (mogelijk) niet kunnen leveren;
- Het (deels) kwijtschelden of uitstellen van gemeentelijke belastingen/heffingen en huren van gemeentelijk vastgoed;
- In Arnhem, Breda en Tilburg hebben de gemeenten op verzoek van het Rijk extra subsidie verstrekt aan culturele instellingen, die onderdeel vormen van de landelijke basisinfrastructuur, om de subsidie van het Rijk te matchen.
- Het maken van afspraken met bedrijven/instellingen/organisaties over het uitvoeren van noodzakelijke werkzaamheden (bv ophalen afval, verlenen van zorg, opvang dak- en thuislozen);
- Het stimuleren van bedrijven en instellingen om mogelijkheden te bedenken om alternatieve inkomsten te gaan genereren.
- Diverse andere faciliterende maatregelen, zoals het toestaan van terrasuitbreidingen voor de horeca, drive thru's voor bedrijven die normaal niet aan particulieren leveren en campagnes ter bevordering van lokaal winkelen in de eigen stad;
- Informatievoorziening over (de gevolgen van) het coronavirus en ondersteuningsmogelijkheden, zowel voor bedrijven, instellingen, als voor inwoners;
- Het monitoren van hoe het met de lokale ondernemers en inwoners gaat. Zo wordt in Breda een economische monitor (vanaf juni 2020 een maandelijkse peiling), een impactmeting onder ondernemers (al 7 peilingen) en een monitor onder inwoners (al 6 peilingen, plus een aparte peiling onder jongeren) uitgevoerd).

Naast de overeenkomsten zijn ook verschillen tussen de vier gemeenten te zien. De vier gemeenten hebben deels eigen keuzes gemaakt in hun lokale maatregelen.

Zo stelt het college van de gemeente Breda al in maart 2020 als enige van de vier gemeenten een 'broodnoodregeling' in voor ondernemers/inwoners die in acute financiële nood komen. Daar is Breda uniek in. Daartoe stelt de gemeente Breda zelf geld beschikbaar. De andere gemeenten verwijzen bedrijven vooral naar de landelijke ondersteuningsregelingen en stellen zelf geen extra geld beschikbaar voor het compenseren van inkomstenderving van bedrijven/ondernemers (behalve zoals in Tilburg bij schrijnende gevallen). Via de broodnoodregeling kunnen Bredase ondernemers/inwoners die acuut in geldnood komen, wekgeld ontvangen van de gemeente Breda (€100,- per week voor gezin, €70,- voor een alleenstaande) om boodschappen te kunnen doen. Ook zet de gemeente Breda zelf extra geld in voor Business Coach Breda en een voucher-regeling voor financieel advies aan het MKB. Het college stelt een noodfonds Covid19 in ten behoeve van de financiering van steunmaatregelen.

Uiteindelijk stelt de gemeente Breda zelf het meeste geld beschikbaar van de vier gemeenten: bij het tweede maatregelenpakket in de zomer een bedrag van 6,8 mln. en bij het derde maatregelenpakket eind december 2020 een bedrag van 8,6 mln..

De andere gemeenten hebben deels andere steunmaatregelen ingezet. Uit de overzichtstabellen van maatregelen in de vier gemeenten blijkt dat de andere gemeenten wat meer maatregelen specifiek gericht op burgers hebben ingezet dan Breda.

Zo ligt de focus van Arnhem in de maatregelen op twee 'urgente impactthema's': 1. Sociaalmaatschappelijke maatregelen (welzijn en zorg), en 2. Sociaaleconomische maatregelen (economie, werk en inkomen). Het college van de gemeente Arnhem presenteert op 7 juli 2020 een voorstel aan de raad voor een Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis. Belangrijke 'insteek' is de constatering dat vanwege corona er een toegenomen kans is op blijvende werkloosheid van Inwoners, vooral uit specifieke kwetsbare groepen. Deze herstelagenda doet voorstellen

voor extra investeringen in mensen die al langer aan de kant staan, extra ondersteuning van mensen die nieuw instromen in de bijstand, extra inzet op risicogroepen (zoals zzp-ers, jongeren en statushouders), en extra inzet op kwetsbare Arnhemmers die structurele ondersteuning nodig hebben.

Ook de focus van de gemeente Oss is qua steunmaatregelen vooral gericht op het investeren in samenleven, op het ondersteunen van kwetsbare mensen, het investeren in zorgcontinuïteit en het toeleiden naar werk van mensen, die door corona hun baan kwijtraakten. De gemeente Oss trekt zelf geen extra geld uit voor maatregelen, gezien de beperkte financiële middelen van Oss. Het college van Oss stelt dat ‘het niet onze rol is om individuele bedrijven te behoeden van de ondergang’. ‘Helpen verdienen is beter dan directe financiële ondersteuning’, aldus de gemeente Oss.

Ook in Tilburg is geen eigen gemeentelijke financiering voor ondernemers/bedrijven ter beschikking gesteld. Wel wordt al in maart een compensatie van ondernemersfondsen gegeven vanwege het wegvallen van de reclamebelastingen op basis waarvan zij regulier inkomsten ontvangen. Ook krijgen Tilburgse organisaties subsidies uitbetaald voor geannuleerde evenementen, indien er kosten zijn gemaakt. Daarnaast financiert de gemeente extra faciliteiten voor dak- en thuislozen en is de eigen bijdrage voor Wmo-cliënten voor de maanden maart en april geschrapt. Op 23 juni besluit het college van Tilburg om € 1,2 miljoen ter beschikking te stellen voor de vier Tilburgse culturele instellingen, die behoren tot de basisinfrastructuur. Dit in het kader van de door de Rijksoverheid gevraagde gemeentelijke matching van extra subsidiëring vanuit de landelijke cultuurfondsen. Ook besluit het college op 23 juni dat ondernemers, die van start gegaan zijn met behulp van de landelijke Bijstandsregeling voor Zelfstandigen (Bbz), langer gebruik kunnen maken van deze voorziening (48 in plaats van 36 maanden), indien zij door de coronacrisis worden geraakt.

**Conclusie:** Er zijn veel overeenkomsten in de steunmaatregelen die de vier gemeenten inzetten. Daarnaast zijn ook verschillen te zien. Daar waar gemeente Breda eigen aanvullende financiën voor ondersteuning van bedrijven/ondernemers heeft ingezet, voeren de andere 3 gemeenten ten aanzien van compensatie van inkomstenverlies van bedrijven/ondernemers alleen de landelijke ondersteuningsregelingen uit. Blijkens de overzichten van maatregelen in de deelrapporten hebben de 3 andere gemeenten wel wat meer maatregelen specifiek gericht op burgers ingezet dan de gemeente Breda.

## ***2.2 Op basis van welke uitgangspunten zijn beslissingen genomen door de gemeenten?***

De vier gemeenten hebben verschillende uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van de inzet van de steunmaatregelen.

Het College van Breda heeft op 20 maart besloten om Bredase bedrijven en instellingen te ondersteunen (Collegebesluit 20 maart 2020). Uitgangspunt hierbij was dat bedrijven en instellingen eerst een beroep doen op één van de rijksregelingen en eventueel aanvullende steun wordt verleend via een lening of via het broodnoodfonds. Op 24 maart voegt het College hieraan toe dat voor schrijnende gevallen maatwerk wordt gehanteerd, waarbij wel wordt gekeken of bedrijven/instellingen rendabel/perspectiefvol zijn qua financiële positie. Op 7 mei 2020 volgt een collegebesluit met de volgende uitgangspunten ten aanzien van de inzet van coronasteunmaatregelen in Breda op de middellange termijn:

- De opgenomen maatregelen zijn aanvullend op door het Rijk getroffen regelingen.
- De lokale maatregelen richten zich in principe op specifieke doelgroepen (bedrijfssectoren, instellingen, ondernemers e.d.), niet op het totaal aantal organisaties in de stad (noch op individuele burgers).
- Per doelgroep kijkt de gemeente ook wat overige partijen doen (denk aan banken, vastgoedeigenaren, organisaties en instellingen zelf).

- Het is niet de bedoeling om maatregelen te stapelen. Het is niet de bedoeling dat bedrijven/organisaties door een beroep op regelingen 'zwarte cijfers schrijven' of reserves aanvullen.
- Ondersteuning vanuit de gemeente is geen gift zonder eisen of randvoorwaarden. Aanvragers dienen levensvatbare bedrijven, instellingen en organisaties te zijn. Het is de bedoeling dat de levensvatbaarheid getoetst wordt en aan organisaties en bedrijven met voldoende reserves wordt gevraagd geen beroep op de regelingen te doen. Als het uitgangspunt is 'behoud van werkgelegenheid', kan het niet zo zijn dat na het ontvangen van steun alsnog medewerkers ontslagen worden.
- Waar mogelijk verwacht de gemeente 'iets terug' voor de geboden ondersteuning.
- Daarnaast worden algemene uitgangspunten gehanteerd, zoals rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, proportionaliteit en maatwerk. Qua doelmatigheid stelt Breda bv dat regionale zorgaanbieders alleen worden ondersteund als andere gemeenten meedoen, om te voorkomen dat aanvragers alsnog failliet gaan.

De gemeente Oss is de enige gemeente die reeds in juni 2020 specifieke uitgangspunten ten aanzien van in te zetten maatregelen heeft geformuleerd en daar een debat met de raad over heeft gehouden. Deze uitgangspunten op basis waarvan besluiten ten aanzien van maatregelen zijn genomen, zijn verwoord in de opinienota COVID-19 (gemeente Oss, juni 2020). Deze konden op veel draagvlak rekenen in de raad:

- Algemeen belang voorop
- Richtlijnen en uitgangspunten als houvast
- Kwetsbaren beschermen en ondersteunen
- Profielversterkend steunen
- De samenleving heeft voorrang
- Stabiele partner
- Mentaal leiderschap.

Aanvullend zijn uitgangspunten geformuleerd om te kunnen beoordelen welke rol de gemeente in coronacrisis wil en kan spelen:

- Inkomenssteun voor mensen die dat nodig hebben maar geen omzetsteun aan bedrijven of sectoren.
- Helpen verdienen is beter dan directe financiële ondersteuning.
- Op weg naar werk.
- We investeren in samenleven.
- We investeren in zorgcontinuïteit.
- We zijn en blijven een gezonde organisatie.

Zoals gezegd heeft Oss de inzet van de eigen financiële middelen beperkt gehouden, vanwege de financiële positie van Oss.

De gemeente Tilburg heeft als enige gemeente geen specifieke inhoudelijke uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van maatregelen, maar besloten om in eerste instantie per geval 'te doen wat nodig is'. Wel heeft de gemeenteraad financiële uitgangspunten richting het college vastgesteld. Zo is ten aanzien van de financiële inzet vanuit de gemeente Tilburg in juni 2020 in de raad vastgesteld dat het college in principe tot € 75.000 vrij kan besluiten een maatregel te nemen, ook als niet is geborgd dat de maatregel gecompenseerd zal worden door het Rijk of dat de maatregel uit bestaande budgetten kan worden gedekt. In het raadsdebat op 14 december 2020 is met een amendement de aanvullende bepaling opgenomen dat dit mandaat beperkt is tot het jaar 2021 en dat er een overall maximum is gesteld van € 500.000. De raad houdt hierdoor goed zicht op de uitgaven in het kader van corona.

De gemeente Arnhem legt vanaf het begin van de coronacrisis de focus op twee 'urgente impactthema's':

- Sociaalmaatschappelijk (welzijn en zorg).
- Sociaaleconomisch (economie, werk en inkomen).

Daarnaast besteedt de gemeente Arnhem ook veel aandacht aan onderwijs en kinderopvang. Het college van de gemeente Arnhem heeft in een raadsbrief d.d. 19 mei 2020 geformuleerd waar de beleidsmatige accenten liggen wat betreft het opvangen van de coronacrisis. Op 2 juni 2020 is door het college de zogenoemde 'Arnhemse aanpak: de weg vooruit' (uit de coronacrisis) gepubliceerd. In deze aanpak is nog eens bevestigd dat Arnhem zich vooral richt op 'oog hebben voor kwetsbare groepen', 'overeind houden van de stedelijke infrastructuur' en dat de gemeente altijd in verbinding blijft met de stad.

**Conclusie:** De vier gemeenten hebben verschillende uitgangspunten gehanteerd bij de inzet van steunmaatregelen, wat ook deels heeft geleid tot verschillende maatregelen.

### ***2.3 Welke belangen en risico's zijn meegenomen in de besluitvorming?***

De vier gemeenten hebben deels verschillende afwegingen gehanteerd en uitgangspunten geformuleerd, zo blijkt uit het voorgaande.

In alle vier de gemeenten is er veel aandacht voor de financiële gevolgen van de coronacrisis voor de gemeente en de beheersing van financiële risico's. Dit heeft echter vrijwel niet vorm gekregen in het opstellen van financiële scenario's of financiële risicodoorrekeningen. Door alle gemeenteraden wordt aangegeven dat deze node worden gemist. Alleen in Oss is er een scenario-uitwerking geweest na de zomer op verzoek van de raad. Daarin is aangesloten op voor de VNG ontwikkelde basisscenario's, waarbij scenario één uitgaat van een tweede coronagolf met een lockdown voor twee maanden en het tweede scenario geen tweede golf voorziet. Beide scenario's zijn overigens inmiddels achterhaald door de langdurigheid van de coronacrisis. De tweede algehele lockdown (met avondklok) duurde tot begin maart 2021, voordat enige versoepeling plaatsvond.

Voor alle vier gemeenten geldt dat niet door de gemeenteraad is getoetst of de door de gemeente geformuleerde uitgangspunten en criteria ook daadwerkelijk zo gehanteerd zijn. Het is in ieder geval niet bekend hoe criteria eventueel getoetst zijn en er is geen verslag bekend wat een toets op de uitgangspunten opleverde. Er zijn ook geen voorbeelden van gemeenteraden, die hun college hebben aangesproken op in hoeverre de uitgangspunten en criteria nageleefd zijn. De gemeente Breda heeft deels wat lagere eisen gesteld aan financiële ondersteuning van bedrijven/ondernemers dan het Rijk heeft gesteld. Ook heeft Breda zelf het meeste eigen geld in steunmaatregelen voor bedrijven/ondernemers gestoken, waardoor het financiële risico voor Breda mogelijk wat hoger is dan voor de drie andere gemeenten. Daar staat tegenover dat Breda mogelijk daardoor minder risico loopt op een oplopende werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid onder inwoners dan de andere gemeenten. De andere gemeenten hebben wat meer sociale maatregelen genomen richting kwetsbare burgers dan Breda, waardoor mogelijk wat minder risico's op dat gebied naar voren komen. Vanwege het ontbreken van financiële doorrekeningen van de risico's (op alle beleidsterreinen) in de vier gemeenten is daar vooralsnog moeilijk zicht op te krijgen.

### ***2.4 Welke rol hebben de gemeenteraden gehad bij de besluitvorming?***

In eerste 2 à 3 maanden hebben de colleges de raden niet actief betrokken bij de besluitvorming. In alle vier gemeenten namen de colleges de besluiten in de eerste crisisperiode en werden de gemeenteraden achteraf geïnformeerd. Meerdere raadsfracties van Breda waren in eerste instantie niet heel tevreden over de informatievoorziening in Breda. Nadat de gewone vergadercyclus weer op gang kwam, de informatie via raadsbrieven en (later) raadsvoorstellen uitgebreider werd, werd de Bredase raad meer en meer tevreden over de informatievoorziening vanuit het college.

Na de eerste crisisweken zijn vooral in Breda en Arnhem veel raadvragen gesteld en moties en amendementen ingediend. In Tilburg en Oss zijn minder vragen gesteld en moties ingediend. Enerzijds heeft dat te maken met de behoefte van de raden om goed betrokken te zijn bij de

crisis en de maatregelen die ingezet worden, en het gevoel van de raad in hoeverre zij actief betrokken wordt door het college bij de besluitvorming. Deels komt dat ook voort uit de vragen vanuit de samenleving aan de raadsfracties en de behoefte van de raad om de volksvertegenwoordigende rol goed uit te voeren. Anderzijds kan dat te maken hebben met de hoeveelheid eigen geld dat gemeenten uittrekken, de duidelijkheid over de besteding hiervan en de gevoelde behoefte van de raad om aandacht te vragen voor specifieke (onderbelichte) kwesties en mogelijk bij te sturen.

In Breda is op een gegeven moment expliciet een discussie gevoerd over de rolverdeling tussen college en raad en later in het jaar over de rolverdeling tussen burgemeester en raad. Dat heeft een verhelderend effect gehad. In de bijeenkomst met de Bredase raad in januari 2021 in het kader van het onderzoek blijkt dat bijna alle Bredase fracties tevreden zijn over de informatievoorziening vanuit het college.

Wel geven de Bredase raadsfracties tijdens de bijeenkomst in januari 2021 over onderhavig onderzoek aan dat zij graag meer keuzes hadden gehad en meer alternatieven via scenario's voorgelegd hadden willen hebben. Dat geldt overigens voor alle gemeenten dat meer keuzes en scenario's node gemist worden.

Ook in Tilburg is eind mei 2020 een motie aangenomen, waarin het college wordt opgeroepen waar mogelijk elke 14 dagen in gesprek te gaan met de raad over de gevolgen van de coronacrisis, zodat de raad de besluiten kan nemen over lokale maatregelen die nodig zijn. In de overwegingen in de motie wordt er expliciet aan gerefereerd dat "raadsleden verantwoordelijkheden hebben als volksvertegenwoordigers van de samenleving".

Het college van Breda heeft richting de raad gewerkt met pakketten van maatregelen (1<sup>ste</sup> pakket in april, 2<sup>de</sup> pakket in de zomer en het 3<sup>de</sup> pakket in december 2020). Dat heeft voordelen, omdat de informatievoorziening op die manier minder versnipperd is. In de andere gemeenten zijn maatregelen via losse raadsbrieven naar de raad gegaan, waardoor soms wel iedere week een nieuwe raadsbrief verscheen. Aan de andere kant heeft het werken met pakketten mogelijk nadelen, omdat dit gaat om gebundelde maatregelen en het voteren van een bedrag voor het hele pakket in één keer. Dat kan betekenen dat de raad minder grip heeft op de financiering van individuele maatregelen.

## ***2.5 Op welke wijze kunnen de raden in de deelnemende gemeenten hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van verder crisisbeleid in de komende periode verstevigen?***

Bij het verstevigen van de rol van de raad is het belangrijk te realiseren dat de coronacrisis nog (lang) niet voorbij is en dat de gevolgen van de coronacrisis dus nog langere tijd zullen aanhouden. Ook is het belangrijk te realiseren dat vooral bij specifieke groepen de gevolgen van de crisis nadrukkelijker aanwezig zijn: jongvolwassenen, ouderen, mensen met een lage opleiding, mensen met een niet-westerse achtergrond en zelfstandigen (zie bv SCP, febr. 2021<sup>2</sup>).

Aan de andere kant valt van de coronacrisis ook veel te leren, aldus het SCP, o.a. van de vele nieuwe initiatieven in de samenleving en de veerkracht onder groepen. Een breed perspectief op herstelbeleid kan ook kansen bieden op economisch, maatschappelijk en bv 'groen' herstel.

### **Kaderstellende rol**

- In de eerste periode van de coronacrisis was feitelijk niet of nauwelijks sprake van kaderstelling door de vier raden. Het college trof maatregelen en informeerde de raad hierover achteraf. Het is als raad lastig om in de eerste periode van de crisis actieve betrokkenheid bij besluitvorming te eisen zonder dat dit ten koste gaat van de slagvaardigheid in de besluitvorming. Dat is gaandeweg het voorjaar van 2020 verbeterd; raden worden zoals regulier weer in de gelegenheid gesteld om voorstellen van het college aan te nemen of te verwerpen.

---

<sup>2</sup> [Een jaar met corona | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)  
[Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid \(cpb.nl\)](#)

- Door middel van moties hebben de raden in alle vier de gemeenten verder bijgedragen aan kaderstelling. Bijvoorbeeld door (extra) aandacht te vragen voor bepaalde kwetsbare groepen inwoners of met name door de coronacrisis getroffen bedrijven en instellingen. Moties en amendementen hebben overigens wisselend succes gehad in verschillende gemeenten
- In geen van de gemeenten heeft het college aan de raad op het coronadossier meerdere alternatieven voorgelegd om over te besluiten. De raad kreeg voorstellen toegestuurd waar zij alleen 'ja' of 'nee' tegen kon zeggen. De kaderstellende rol van de raad krijgt zo het karakter van aandacht vragen voor aspecten, waarvan de raad denkt dat deze te weinig aandacht krijgen en/of extra inzet gewenst is.
- In geen van de gemeenten zijn de mogelijk langdurige gevolgen op alle beleidsterreinen in kaart gebracht. De gevolgen op de lange termijn zijn nog onduidelijk, maar volgens o.a. het SCP zullen de gevolgen voor mensen, instanties, de zorg nog lang doorwerken. Onderzoeken (o.a. van het SCP) laten zien dat de langdurige en ingrijpende coronacrisis veel effecten heeft op de samenleving als geheel, niet alleen economisch, maar ook sociaal, maatschappelijk, psychisch en bv qua gezondheid en levensverwachting. Bij een deel van de Nederlandse inwoners is het sociale en politieke vertrouwen flink aangetast, zo blijkt. Ook is de samenleving meer gepolariseerd geworden en is de wrijving tussen groepen toegenomen. De financiële en mentale reserves raken bij sommige groepen op.

### **Controlerende rol**

- Inzake de controlerende rol van de raad zijn in enkele gemeenten meer of minder scherpe uitgangspunten geformuleerd. In geen van de gemeenten zijn scherpe doelen en ambities geformuleerd. De controlerende rol van de raad is daardoor lastig uitvoerbaar. Het is voor de raad dan niet mogelijk om te toetsen of de gemeente 'nog op schema ligt met de uitvoering'. De controlerende rol van de raad komt dan in het verlengde te liggen van de kaderstellende rol door aandacht te vragen voor aspecten van de corona-aanpak waarvan de raad het vermoeden heeft dat extra aandacht of inzet gewenst is. Ook blijkt dat de vier raden niet echt hebben getoetst of het college zich hield aan geformuleerde uitgangspunten. Het blijkt dan ook belangrijk om, misschien wel juist, in tijden van crisis uitgangspunten te formuleren voor het gewenste handelen met een duidelijke focus en ook te toetsen of het college zich daar aan houdt.
- Ook wat betreft de financiële consequenties van de coronacrisis hebben de raden moeilijk hun controlerende rol inhoud kunnen geven. Alleen in Tilburg zijn strakke financiële afspraken gemaakt, waardoor de raad daar meer controle uit kon oefenen. Zeker in een fase van langdurige crisis met de noodzaak van herpakken en een herstelbeleid, is het aan de raad om vasthoudend te zijn inzake financiële scenario's en beleidsalternatieven. Dit vergt een dualistische opstelling van de raad, waarbij oppositie en coalitiepartijen beide onderkennen dat er voor de raad 'wat te kiezen moet zijn'.

### **Volksvertegenwoordigende rol**

- De meeste raadsfracties in de vier gemeenten zijn gedurende de coronacrisis door instellingen, bedrijven, zzp'ers (met name vanuit sectoren horeca, cultuur, sport en zorg) en inwoners benaderd met vragen over corona en met op dat vlak ervaren problemen. Ook het lokale MKB heeft, via de lokale ondernemersverenigingen en ook op het niveau van individuele bedrijven, raadsleden benaderd. Meerdere fracties/raadsleden geven aan zelf ook actief inwoners, bedrijven of instellingen te hebben opgezocht om te kijken hoe de coronacrisis hen raakt. Het laat zien dat raadsleden ook gedurende de coronacrisis hun volksvertegenwoordigende rol zijn blijven vervullen. Enkele Bredase fracties geven aan dat zij de inwoners, belangengroepen en organisaties in Breda nu graag meer zouden willen betrekken bij de verschillende opties voor de perspectieven en herstelpakketten.
- Op een ander niveau trekken raadsleden, en een enkele keer volledige raden, aan de bel over hun zorg of zij hun volksvertegenwoordigende rol nog wel goed kunnen uitoefenen. Ook in Breda is er expliciet gediscussieerd over de positie van de raad en hoe de raad in positie kan komen en blijven.

## **2.6 Welke lessen kunnen gemeenten mogelijk van elkaar leren?**

- Het is belangrijk om in een vroeg stadium van een crisis concrete inhoudelijke uitgangspunten te formuleren over de rol die de gemeente wil vervullen en welke taken zij wel en welke zij niet wil oppakken. En om bij het formuleren van uitgangspunten de raad vroegtijdig en actief te betrekken. De procedure zoals die in Oss heeft plaatsgevonden omtrent geformuleerde uitgangspunten kan een

inspiratie vormen. Ook is het belangrijk om na een eerste fase van acute crisis een expliciete discussie te voeren over de verantwoordelijkheden van en de rolverdeling tussen raad en college. De gemeenteraad is en blijft immers het hoogste bestuursorgaan, dat uiteindelijk verantwoordelijk is.

- Het is gewenst dat gemeenten de geformuleerde uitgangspunten en criteria ook expliciet toepassen en dat colleges in raadsbrieven, bij moties of raadsvragen bij/over te nemen maatregelen verwijzen naar de uitgangspunten. Het is ook gewenst dat raden controleren of colleges zich aan geformuleerde uitgangspunten houden en of de vastgestelde criteria gehanteerd worden bij het vaststellen van maatregelen.
- Het kan in verband met snelheid van handelen nodig zijn dat de raad het college in de eerste tijd van acute crisis in eerste instantie de ruimte geeft om te doen wat gedaan moet worden. Na een eerste korte periode zou de raad zo snel mogelijk goed betrokken moeten worden bij de besluitvorming en is duidelijkheid nodig omtrent de grenzen van het mandaat aan het college.
- Als een crisis langer duurt en mogelijk structurele effecten heeft op de dienstverlening van instellingen en bedrijven en op inwoners, is meer aandacht nodig voor de structurelere gevolgen van de crisis en de structurelere gemeentelijke inzet van maatregelen. Daarbij is expliciete aandacht nodig voor de mogelijke risico's die gepaard gaan met de ingezette maatregelen of juist met het ontbreken van maatregelen. Ook is expliciete aandacht voor een herstelagenda op langere termijn gewenst.

Een en ander komt terug in een 'haal/breng'-matrix, die samenvat wat gemeenten van elkaar kunnen leren (zie ook bijlage 1 Overkoepelend rapport):

| <div> <div>→ Halen</div> <div>↓ Brengen</div> </div> | Arnhem                                                                   | Breda                                                                          | Oss                                                            | Tilburg                                                                                       |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                               |                                                                          |                                                                                | Herstelagenda<br>Snel hervatten reguliere vergadercyclus raad  | Snel hervatten reguliere vergadercyclus raad                                                  |
| Breda                                                | BroodNood-regeling<br>Steunpakketten per fase                            |                                                                                | BroodNood-regeling<br>Herstelagenda<br>Steunpakketten per fase | BroodNood-regeling<br>Steunpakketten per fase<br>Snel hervatten reguliere vergadercyclus raad |
| Oss                                                  | Algemene uitgangspunten corona-steunmaatregelen<br>Corona-debat hierover | Algemene uitgangspunten corona-steunmaatregelen<br>Corona-debat hierover       |                                                                | Algemene uitgangspunten corona-steunmaatregelen<br>Corona-debat hierover                      |
| Tilburg                                              | Convenant ketensolidariteit horeca                                       | Convenant ketensolidariteit horeca<br>Mandaat geven aan college met begrenzing | Convenant ketensolidariteit horeca                             |                                                                                               |

### 3. Aanbevelingen ter overweging

De Rekenkamer Breda geeft de raad ter overweging de volgende aanbevelingen mee:

1. Houd als raad de kaderstellende rol vast die gaandeweg de coronacrisis is ingenomen en overweeg van het college te vragen om middels een aantal scenario's inzichtelijk te maken wat de lange termijn effecten van de coronacrisis kunnen zijn op (toekomstige) beleidskeuzes. Betrek bij de scenario's ook eventuele schaarsere budgetten vanuit het Rijk.

2. Vraag als raad ter versteviging van de controlerende rol aan het college om explicieter te maken welke afwegingskader en welke prioriteiten worden gesteld bij de keuze voor bepaalde corona-steunmaatregelen. Ook om explicieter aan te geven welke belangen (van welke getroffen) worden afgewogen bij die keuzes en hoe tegengestelde of conflicterende belangen van getroffen tegen elkaar worden afgewogen.
3. Vraag aan het college om de meerjarige (financiële) gevolgen en risico's inzichtelijk te maken voor alle beleidsterreinen om te kunnen anticiperen op mogelijke toekomstige tegenvallers c.q. problemen. Vraag ook om lange-termijn doorrekeningen en hoe de (meerjarige) risico's van de coronacrisis beheerst kunnen worden. Overweeg om te vragen hiervoor een separate risicoparagraaf uit te werken, zoals ook in raadsvoorstellen gangbaar is.
4. Vraag om een herstelagenda en perspectieven voor de lange termijn voor de inwoners, bedrijven en instellingen, waarbij rekening wordt gehouden met gevolgen van de coronacrisis op alle gebieden, naast economische en financiële gevolgen, ook sociale, maatschappelijke, psychische en bv gevolgen qua onderwijsachterstanden. Voer een debat met het college over een uitgewerkte herstelagenda, waarin brede perspectieven zijn opgenomen voor de inwoners, de sociale samenhang, de maatschappelijke verhoudingen en de leefomgeving<sup>3</sup>.  
Het bieden van duidelijke perspectieven blijkt nu in deze fase zeer belangrijk te zijn, zo komt naar voren uit onderzoek.
5. Leer als raad van deze coronacrisis om mogelijk beter voorbereid te zijn op mogelijke volgende crises. Een suggestie kan zijn om een kort crisisprotocol vast te leggen, zodat de raad meer houvast heeft bij een eventuele volgende crisis.

---

<sup>3</sup> De Rekenkamer Breda doet in deze de suggestie aan de raad om de uitkomsten uit landelijke onderzoeken naar en adviezen over de gevolgen van de coronacrisis hierbij mee te nemen, zoals bv uit het recente onderzoek van het SCP ('Een jaar met corona', febr. 2021) en het Briefadvies van de gezamenlijke Planbureaus (febr. 2021). Hieruit blijkt dat naast de financiële en economische consequenties, ook psychologische, sociale, maatschappelijke en andersoortige gevolgen opgetreden zijn, i.c. bij groepen, die kwetsbaar gebleken zijn voor specifieke gevolgen van de coronacrisis, zoals jongeren (bv leerachterstanden, depressies, boosheid, werkloosheid), ouderen (eenzaamheid, achteruitgang, depressies), zzp-ers (inkomensachteruitgang, mogelijk verlies van zaak) en achterstandsgroepen (vaker verlies van baan, armoede, slechtere gezondheid). Vraag om die gevolgen duidelijk in beeld te brengen en vraag om duidelijk perspectief te bieden i.c. ook aan de mensen die de gevolgen van de coronacrisis nadrukkelijk ondervinden. Zie link [Een jaar met corona | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#) en [Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid \(cpb.nl\)](#)



# Lokale steun in crisis

Vergelijking van corona-steunmaatregelen  
in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg

## Hoofdrapport

Maart 2020 werd Nederland overvallen door het coronavirus. Zowel inwoners als instellingen, bedrijven en zzp'ers werden hard geraakt in hun inkomsten, met name ook door maatregelen van de overheid om het virus te stoppen. Voor de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg en de Rekenkamercommissie Oss bracht BEA in beeld welke maatregelen deze gemeenten namen om de schade te beperken en hoe de raden daarbij betrokken waren.

**REKENKAMER** BREDA

Reken  
kamer  
Arnhem  
.....



**T** Rekenkamer Tilburg



**Lokale steun in crisis**

Vergelijking van corona-steunmaatregelen  
in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg

*Hoofdrapport*

OPGESTELD OP VERZOEK VAN:

Rekenkamer Arnhem, Rekenkamer Breda, Rekenkamer Tilburg en Rekenkamercommissie Oss

DATUM

9 maart 2021

OPGESTELD DOOR:

Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM  
i.s.m. drs. M.A. (Michiel) Langman van Affect Strategie en Economie

VOOR INFORMATIE:

**Bureau voor Economische Argumentatie**

Adres: Stad van Cahen  
Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort  
Telefoon: 06 – 430 35 116  
E-mail: [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)  
Website: [www.bea.nl](http://www.bea.nl)



## Inhoud

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                          | <b>1</b>  |
| <b>Samenvatting</b>                                                                       | <b>2</b>  |
| <b>1 Aanleiding, doel en vraagstelling</b>                                                | <b>7</b>  |
| <b>2 Reactie gemeenten op corona: aanpak en organisatie</b>                               | <b>9</b>  |
| 2.1 Arnhem, Breda, Oss en Tilburg direct in frontlinie van coronavirus.....               | 9         |
| 2.2 Eerste steunmaatregelen in maart: focus op liquiditeit bedrijven & instellingen ..... | 10        |
| 2.2 Inrichting lokale crisisorganisatie .....                                             | 11        |
| <b>3 Overzicht en categorisering van corona-steunmaatregelen</b>                          | <b>14</b> |
| 3.1 Inzet gemeenten aanvullend op corona-steunmaatregelen van het Rijk.....               | 14        |
| 3.2 Maatregelen grotendeels gelijkgericht met enkele lokale accenten.....                 | 17        |
| 3.3 Van crisis naar 'herpakken' naar uitwerken van een herstelagenda.....                 | 18        |
| <b>4 Gemaakte afwegingen en meegewogen belangen en risico's</b>                           | <b>20</b> |
| 4.1 Veel aandacht voor beheersing van financiële risico's vanwege corona .....            | 20        |
| 4.2 Uitgaven gemeenten in perspectief van compensatie door het Rijk .....                 | 23        |
| 4.3 Wisselende aandacht voor formuleren uitgangspunten voor inzet gemeente .....          | 25        |
| <b>5 Betrokkenheid van de raad</b>                                                        | <b>28</b> |
| 5.1 Raad aanvankelijk niet actief betrokken, college verantwoordt achteraf.....           | 28        |
| 5.2 Invloed van raad door middel van raadvragen, moties en amendementen .....             | 31        |
| 5.3 Kaders stellen en controleren: terugkijken en vooruitzien .....                       | 32        |
| <b>6 Leereffecten</b>                                                                     | <b>36</b> |
| 6.1 Door betrokkenen als positief ervaren praktijken .....                                | 36        |
| 6.2 'Halen/brengen'-matrix, wat kunnen gemeenten van elkaar leren?.....                   | 37        |
| <b>Bijlage I: corona-steunmaatregelen van het Rijk</b>                                    | <b>39</b> |
| Overzicht corona-steunmaatregelen Rijksoverheid: noodpakket 1, 2 en 3.....                | 41        |
| Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) .....                     | 42        |
| Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) .....                         | 42        |
| Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS).....                                 | 43        |
| ... en opvolger Tegemoetkoming vaste lasten MKB (TVL) .....                               | 44        |
| Verlaging voorlopige aanslagen, uitstel van betaling en verlaging boeterente.....         | 44        |
| Kredietverlening, borgstelling en garantieregeling.....                                   | 44        |



## Voorwoord

In opdracht van de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg en de Rekenkamercommissie van Oss heeft Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) in de periode van eind oktober 2020 tot en met februari 2021 onderzoek gedaan naar door de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg genomen corona-steunmaatregelen en de wijze waarop de raden daarover zijn geïnformeerd en zijn betrokken bij besluitvorming over deze maatregelen.

Het onderzoek heeft geresulteerd in het voorliggende **hoofdrapport**, met daarin antwoorden op de geformuleerde onderzoeksvragen en een inventarisatie van 'lessons learned'. Het hoofdrapport is zelfstandig leesbaar. Voor een meer diepgaande uitwerking van de onderzoeksvragen op het niveau van de afzonderlijke gemeenten verwijst BEA naar de het betreffende **deelrapport**.

Het onderzoek is uitgevoerd onder aansturing van een begeleidingscommissie onder leiding van Astrid van der Klift met daarin vertegenwoordigers vanuit de vier betrokken rekenkamer(commissie)s.. BEA wil Meriam de Lange en Maaïke van Elteren (namens Rekenkamer Arnhem), Hans Verdellen (namens Rekenkamer Arnhem en Rekenkamer Breda), Juliët Wiggers (Rekenkamer Breda), Margriet van Tulder en Astrid van der Klift (namens Rekenkamercommissie Oss) en Deborah van Gestel en Theo van Mullekom (namens Rekenkamer Tilburg) graag hartelijk danken voor hun inhoudelijke inbreng in het onderzoek, het meedenken over de wijze waarop de resultaten het beste konden worden weergegeven en in het algemeen het bijdragen aan het ontsluiten van informatie ten behoeve van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door ondergetekende namens BEA en Michiel Langman van Affect Strategie en Economie. De betrokkenheid van de vier rekenkamer(commissie)s laat onverlet dat het voorliggende onderzoek volledig voor rekening komt van BEA.

Amersfoort, 9 maart 2021

Bureau voor Economische Argumentatie  
namens deze

Herbert ter Beek  
[herbert.ter.beek@bea.nl](mailto:herbert.ter.beek@bea.nl)

## Samenvatting

Het voorliggende rapport bundelt de belangrijkste inzichten van het door BEA in opdracht van de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg en de Rekenkamercommissie Oss uitgevoerde onderzoek naar:

1. De vraag welke corona-steunmaatregelen door gemeenten zijn genomen.
2. Welke belangen en risico's bij de besluitvorming daarover zijn betrokken en hoe.
3. Hoe de gemeenteraad bij de besluitvorming hierover is betrokken.

De opbrengst van het onderzoek wordt hierna toegelicht aan de hand van de deelvragen.

### Onderzoeksvraag 1: welke corona-steunmaatregelen hebben gemeenten genomen?

- De gemeenten hebben steunmaatregelen genomen die aanvullend zijn op de door de Rijksoverheid voor een belangrijk deel al snel na het uitbreken van de coronacrisis genomen steunmaatregelen.
- De steunmaatregelen van het Rijk betreffen deels financiële steunmaatregelen, zoals de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) en de Tegemoetkoming ondernemers in getroffen sectoren (TOGS, later opgevolgd door de Tegemoetkoming vaste lasten, TVL), en voor een ander deel betrof het verruiming van al bestaande kredietfaciliteiten of borgstellingsregelingen om bedrijven in staat te stellen te lenen bij bijvoorbeeld banken om zo de negatieve gevolgen van de coronacrisis op te kunnen vangen.
- Gemeenten waren mede daarom terughoudend met financiële steunmaatregelen, ook omdat het budgettaire beslag daarvan snel kan oplopen. De gemeente Breda heeft met de BroodNood-regeling, extra geld voor Business Coach Breda en een voucher-regeling voor financieel advies aan het MKB op dit vlak de meeste inspanningen geleverd.
- Het doorbetalen van gesubsidieerde instellingen op het terrein van onder meer Wmo, jeugdzorg (ook als zij door corona de overeengekomen prestaties niet kunnen leveren) kan worden gezien als een financiële steunmaatregel, maar leidt in principe niet tot extra budgettair beslag ten opzichte van de gemeentelijke begroting. Hetzelfde geldt voor het doorbetalen van subsidies voor culturele instellingen, sportverenigingen en dorps- en wijkcentra. In Arnhem, Breda en Tilburg heeft de gemeente wel extra subsidie verstrekt aan culturele instellingen die onderdeel vormen van de landelijke basisinfrastructuur. Het betrof een matching-maatregel waardoor subsidie van het Rijk voor deze instellingen veiliggesteld kon worden.
- Als gemeenten lokale belastingen of heffingen kwijtschelden of huren van gemeentelijk vastgoed verlagen leidt dit wel tot extra budgettair beslag en dit was ook het geval toen de gemeente Oss eind maart 2020 tijdelijk gratis parkeren in het centrum invoerde.
- Veel lokale steunmaatregelen betreffen maatregelen gericht op het bevorderen van liquiditeit van bedrijven, zzp'ers en instellingen en het faciliteren van hen om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Uitstel van lokale belastingen en heffingen en te betalen gemeentelijke facturen en uitstel van huur van gemeentelijk vastgoed zijn voorbeelden van liquiditeitsbevorderende maatregelen die in alle vier de gemeenten zijn genomen.

- Gemeenten hebben tot slot ook diverse faciliterende maatregelen genomen. Voorbeelden zijn het toestaan van terrasuitbreidingen, drive thru's voor bedrijven die normaal niet aan particuliere consumenten leveren of campagnes ter bevordering van winkelen in de eigen stad.

In de door de gemeenten genomen steunmaatregelen is een zekere fasering zichtbaar. Een groot deel van de steunmaatregelen is genomen in de eerste twee maanden (maart en april 2020) van de coronacrisis, en daarvan een groot deel in de eerste weken. Dit was de 'echte' crisisfase. Daarna volgt in mei en juni 2020 een fase van 'herpakken'. Er is meer aandacht voor nadenken over uitgangspunten van de gemeentelijke aanpak, visievorming en integrale beleidsafwegingen. In de zomer van 2020 en daarna beginnen gemeenten na te denken over hoe ingespeeld kan worden op de nieuwe corona-samenleving, met vanaf de zomer de eerste herstelagenda's in Arnhem en Breda.

**Onderzoeksvragen 2 en 3:** *welke belangen en risico's zijn betrokken bij de besluitvorming en hoe?*

- Omdat gemeentelijke middelen beperkt zijn en gemeenten minder 'diepe zakken' hebben dan het Rijk, was het nodig na te denken over de gemeentelijke rol en focus bij het formuleren van corona-steunmaatregelen.
- Het college in Oss heeft daarvoor in het voorjaar van 2020 uitgangspunten geformuleerd en deze in een 'opinionnota COVID-19' vervat en begin juni 2020 besproken met de raad. Uitgangspunten waren onder meer dat de gemeente inkomenssteun wilde bieden aan mensen die dat nodig hebben maar geen omzetsteun aan bedrijven of sectoren, dat helpen verdienen beter is dan financieel ondersteunen en dat de gemeente een financieel gezonde organisatie is en wil blijven. Hiermee is het budgettair beslag voor de gemeente beperkt. De focus was verder gericht op investeren in samenleven, investeren in zorgcontinuïteit en het toeleiden naar werk van mensen die door corona hun baan kwijtraakten.
- Ook de gemeente Arnhem heeft haar inspanningen voorzien van een focus medio mei 2020. Zij richt haar inzet op twee 'urgente impactthema's', namelijk sociaal-maatschappelijk (welzijn en zorg) en sociaaleconomisch (economie, werk en inkomen). Tegelijkertijd formuleert het college uitgangspunten waarmee mogelijke maatregelen kunnen worden beoordeeld, in de vorm van een 'afwegingskader corona 2020-2021'.
- In Breda zijn ook uitgangspunten geformuleerd voor de corona-aanpak, zonder dat dit vorm krijgt in een duidelijk focus. Strategische uitgangspunten betreffen effectiviteit, doelmatigheid, rechtvaardigheid, proportionaliteit en maatwerk. De uitgangspunten van effectiviteit en doelmatigheid zijn uitgewerkt door bijvoorbeeld te eisen dat aanvragers levensvatbaar zijn en dat regionale zorgaanbieders alleen worden ondersteund als andere gemeente meedoen, om te voorkomen dat aanvragers alsnog failliet gaan. Als steun structureel wordt, worden extra eisen gesteld aan toekenning. Een minimumeis die Breda stelt is dat aanvragers eerst een beroep doen om de Rijksmaatregelen.
- De gemeente Tilburg heeft minder expliciete uitgangspunten geformuleerd.
- Voor alle vier de gemeenten geldt verder dat in het onderzoek niet is getoetst of geformuleerde uitgangspunten ook daadwerkelijk gehanteerd zijn in de praktijk. Het onder-

zoek heeft ook geen voorbeelden opgeleverd van gemeenteraden die het college aanspreken op de naleving van geformuleerde uitgangspunten.

In alle vier de gemeenten is er veel aandacht voor de financiële gevolgen van de coronacrisis voor de gemeente en de beheersing van financiële risico's. Dit heeft echter vrijwel niet vorm gekregen in het opstellen van financiële scenario's. Alleen in Oss is er een scenario-uitwerking geweest na de zomer op verzoek van de raad, daarbij aansluitend op voor de VNG ontwikkelde basisscenario's waarbij één uitgaat van een tweede golf met een lockdown voor twee maanden en het tweede scenario geen tweede golf voorziet.

**Onderzoeksvraag 4:** *hoe is de gemeenteraad bij de besluitvorming hierover betrokken?*

- In de eerste periode van de coronacrisis hebben colleges de raden niet actief betrokken bij besluitvorming over corona-steunmaatregelen. De raad werd achteraf geïnformeerd.
- Vanaf het begin van de coronacrisis hebben colleges geïnvesteerd in een intensieve informatievoorziening voor de raden, met elkaar snel opvolgende raads(informatie)brieven, nieuwsbrieven ook voor een breder publiek en na verloop van tijd coronamonitor.
- In Arnhem en Breda hebben raadsfracties vanaf het begin van de coronacrisis veel raadsvragen gesteld. In Oss en Tilburg waren raden daarmee terughoudend, om het college niet voor de voeten te lopen en omdat geoordeeld werd dat corona geen 'politiek issue' was. Deze terughoudendheid weerspiegelt zich ook in het aantal moties.
- Per saldo geldt voor alle vier de gemeenteraden dat raadsvragen en moties belangrijk waren om de betrokkenheid op het coronadossier te uiten en om van belang geachte invalshoeken en doelgroepen in te maken afwegingen te betrekken.
- De voor het onderzoek geïnventariseerde raadsvragen, moties en amendementen laten zien dat de raden daarbij zowel economische als sociaalmaatschappelijke belangen inbrengen en dat er continu aandacht wordt gevraagd voor de gewenste beheersing van financiële risico's voor de gemeenten.
- Het moment waarop de raad weer actiever wordt betrokken varieert. In Breda wordt de reguliere vergadercyclus van de raad (met beeldvormende, beoordelende en besluitvormende raadsvergaderingen) relatief snel hervat. Het eerste pakket steunmaatregelen wordt op 9 en 23 april besproken in twee beeld- en oordeelsvormende vergaderingen en het tweede pakket doorloopt de drie reguliere raadsoverleggen resulterend in besluitvorming op 28 mei 2020. Ook in Arnhem zijn er in april 2020 alweer twee politieke avonden waarop wordt gediscussieerd over de corona-aanpak.
- Medio mei en begin juni 2020 is er in Tilburg en Oss debat in de raad over de rolverdeling tussen college en raad en in Oss staan daarbij ook de door het college geformuleerde uitgangspunten voor de corona-steunmaatregelen centraal. Deze overleggen markeren het moment waarop in beide gemeenten de raad zijn normale rol weer oppakt en actief wordt betrokken bij besluitvorming over de corona-steunmaatregelen.
- In Breda neemt een fractie in de raad het initiatief voor een discussie over de rolverdeling tussen college en raad, met daarbij aandacht voor de specifieke bevoegdheden van de burgemeester in crisistijd. De discussie vindt plaats op 7 september en wordt vervolgd op 19 november 2020. Als reactie hierop komt de burgemeester medio december 2020 met een brief aan de raad waarin hij zijn visie geeft op wanneer actieve betrokkenheid van de raad gewenst is en in welke situaties het college mandaat heeft

besluiten te nemen zonder de raad daar actief bij te betrekken.

- Het uitwerken van financiële (en ook beleidsmatige) scenario's is een terugkerende wens van de raden. Zoals hiervoor toegelicht heeft dit in Oss geleid tot het opstellen van twee scenario's. In geen van de vier gemeenten zijn de raden echter zodanig be-diend met behulp van scenario-uitwerkingen en alternatieve aanpakken dat zij op basis daarvan echte keuzes konden maken. Door de colleges voorgestelde maatregelen zijn telkens zonder alternatieven voorgelegd aan de raden.
- In Tilburg heeft de raad op 25 mei 2020 met een unaniem aangenomen motie het college de ruimte gegeven om maatregelen te kunnen nemen maar het mandaat daarvoor tegelijkertijd duidelijk begrensd. Het college heeft mandaat om maatregelen te treffen als deze per maatregel niet gepaard gaan met meer dan € 75.000 budget en het totale budgettaire beslag beneden de € 500.000 per jaar blijft (geldend voor 2021).

#### **Onderzoeksvraag 5: hoe kan de raad zijn respectievelijke rollen verstevigen?**

- Het blijkt belangrijk dat gemeenten ook, en misschien wel juist, in tijden van crisis proberen uitgangspunten te formuleren voor het gewenste handelen en dat daarbij zo mogelijk een duidelijke focus wordt gekozen.
- In enkele gemeenten zijn meer of minder scherpe uitgangspunten en focus zijn geformuleerd. De raden hebben echter weinig tot niet getoetst of het college zich hier aan hield. Het versterkt de positie van de raad als hij dit wel doet.
- Het onderzoek laat zien dat de colleges niet of niet expliciet ambities en doelen hebben geformuleerd. Dit belemmert de raad bij het toetsen of de gemeente voldoende voortgang boekt met de gekozen aanpak. De controlerende rol van de raad krijgt zo het karakter van aandacht vragen voor aspecten van de corona-aanpak waarvan de raad vermoedt dat extra aandacht of inzet gewenst is. De controlerende rol van de raad komt zo in het verlengde te liggen van de kaderstellende rol, oftewel: als het college onvoldoende expliciet ambities formuleert, is het aan de raad hier alsnog in te voorzien.
- Het voorbeeld van Tilburg laat zien hoe de raad tegelijk ruimte kan bieden aan het college en het mandaat tegelijkertijd begrenst.
- Het agenderen door de raad in Breda van de rolverdeling tussen college en raad op het coronadossier laat zien dat dit vruchten af kan werpen. Het is uiteindelijk aan college en raad gezamenlijk om een goede balans te kiezen.
- In de eerste periode van een crisis is het lastig om als raad actieve betrokkenheid bij besluitvorming te eisen zonder dat dit ten koste gaat van de slagvaardigheid in de besluitvorming. Het lijkt echter niet nodig dat een gemeenteraad langer dan twee maanden een passieve rol accepteert, zo laten de voorbeelden van Arnhem en Breda zien.
- In zowel Arnhem, Breda, Oss als Tilburg hebben raden aangedrongen op financiële scenario's en het beleidsalternatieven. Nadat de eerste crisisfase voorbij is, in een fase van 'herpakken', is het aan de raad om op dit punt door te pakken en vasthoudend te zijn. Dit vergt een dualistische opstelling van de raad als geheel, waarbij oppositie en coalitiepartijen beide onderkennen dat er voor de raad 'wat te kiezen moet zijn'.

#### **Onderzoeksvraag 6: wat kunnen de gemeenten van elkaar leren?**

Het onderzoek levert geen leidraad op over hoe gemeenten in een crisis zoals de corona-

crisis zouden moeten acteren. Wel kunnen de volgende leereffecten worden benoemd

- Het is essentieel dat gemeenten in een vroeg stadium van de crisis uitgangspunten formuleren over de rol die de gemeente wil vervullen en welke taken zij wel en welke zij niet wil oppakken.
- Het is gewenst dat gemeenten deze uitgangspunten dan ook expliciet toepassen en dat colleges in raadsbrieven bij te nemen maatregelen, of in reactie op moties met voorstellen voor maatregelen, verwijzen naar de uitgangspunten. Het is ook gewenst dat raden controleren of colleges zich aan geformuleerde uitgangspunten houden.
- Het onderzoek laat zien dat het belangrijk is dat de raad het college in tijden van crisis de ruimte geeft om te doen wat gedaan moet worden, maar dat het ook gewenst is dat er duidelijkheid is over de grenzen van het mandaat van het college.
- Het lijkt onvermijdelijk dat de raad in de beginperiode van een grote crisis deels achteraf wordt geïnformeerd over genomen maatregelen. Het is wel gewenst dat het college de raad actief betreft bij de te hanteren uitgangspunten en zo de raad in positie brengt om zijn kaderstellende rol te kunnen vervullen.
- Omdat het gewenst is in een vroeg stadium van de crisis na te denken over te hanteren uitgangspunten, impliceert dit dat de raad ook niet te lang langs de zijlijn mag staan.
- Als een crisis langer duurt en mogelijk structurele effecten heeft op de dienstverlening van instellingen en bedrijven, is expliciete aandacht voor een herstelagenda gewenst.

Het onderzoek levert op dat alle gemeenten wat van andere gemeenten kunnen leren. In paragraaf 6.2 is een zogenoemde 'halen/brengen'-matrix opgenomen die illustreert welke leerervaringen gemeenten inbrengen en van welke gemeenten zij zouden kunnen leren.

#### **Dilemma's, vragen waarop geen pasklare antwoorden kunnen worden gegeven**

- Het onderzoek laat zien dat de raden in Oss en Tilburg aanvankelijk terughoudend zijn met indienen van raadsvragen en moties, om het college niet voor de voeten te lopen. De raden in Arnhem en Breda zijn op dit vlak vanaf de start heel actief. Voor beide opstellingen is wat te zeggen. Per saldo lijkt het onwenselijk als een terughoudende opstelling te lang duurt (twee maanden kan hierbij wellicht een maximum zijn) en voor de actieve raden lijkt dosering gewenst. Dosering kan dan met name betrekking hebben op vragen ex artikel 40 waarop het college schriftelijk en binnen een bepaalde tijd dient te reageren.
- Het werken met een beperkt aantal grotere pakketten corona-steunmaatregelen, zoals in Breda, bevordert de transparantie van de besluitvorming. Het bevordert echter ook dat de raad om ruime mandaten wordt gevraagd in financiële zin. Wellicht kan het modulair opbouwen van grotere pakketten een uitweg bieden uit dit dilemma, waarbij de raad per module akkoord kan gaan (of niet) met het voorstel van het college.
- In Breda is door het college expliciet geformuleerd dat er een wens is maatwerk te kunnen toepassen voor 'schrijnende gevallen'. Maatwerk kan echter omslaan in willekeur. Om willekeur te voorkomen zouden uitgangspunten geformuleerd moeten worden, waarbij onvermijdelijk het gewenste maatwerk weer deels teniet wordt gedaan.

\*\*\*

## 1 Aanleiding, doel en vraagstelling

De door de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg en de Rekenkamercommissie Oss geformuleerde vraagstelling richt zich op inzicht verschaffen in welke maatregelen zijn getroffen en op de wijze waarop de besluitvorming over deze maatregelen heeft plaatsgevonden en welke belangen daarbij zijn meegenomen. Een ander belangrijk accent in het onderzoek is de rol van de raden bij de besluitvorming over corona-steunmaatregelen en ook welke rol zij hadden kunnen of zelfs hadden moeten spelen en hoe raden in voorkomende gevallen ‘goed’ of ‘beter’ in positie gebracht kunnen worden.

| <b>Vraagstelling onderzoek corona-steunmaatregelen : centrale vraagstelling en deelvragen</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centrale vraagstelling                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke regionale/lokale corona-steunmaatregelen zijn er tot op heden in de aan het onderzoek deelnemende gemeenten genomen?</li> <li>• Op basis van welke afwegingen en belangen en met onderkenning van welke risico's?</li> <li>• En wat is de informatiepositie en de rol van de gemeenteraden daarbij geweest – ook in relatie tot de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in het verdere vervolg van de corona-crisis?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Deelvragen                                                                                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Welke landelijke, regionale en lokale corona-steunmaatregelen zijn op welk moment en met welk doel genomen in de deelnemende gemeenten (ambitie is een globaal overzicht)? Welke steunmaatregelen hebben de gemeenten zelf genomen waarbij de raden actief betrokken hadden kunnen worden.</li> <li>2. Op basis waarvan zijn afwegingen en beslissingen genomen inzake corona-steunmaatregelen in de deelnemende gemeenten? Zijn daarbij risico's onderkend wat betreft de invloed op toekomstige beleidskeuzes en zijn daarvoor passende maatregelen getroffen?</li> <li>3. Welke belangen zijn bij genomen of op dat moment te nemen corona-steunmaatregelen door wie afgewogen in de deelnemende gemeenten?</li> <li>4. Op welke wijze kwamen de raden in de deelnemende gemeenten in positie voor de uitvoering van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van corona-steunmaatregelen?</li> <li>5. Op welke wijze kunnen de raden in de deelnemende gemeenten hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van verder crisisbeleid in de komende jaren verstevigen?</li> <li>6. Wat kunnen de deelnemende gemeenten van elkaar leren bij het versterken van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken van de raden?</li> </ol> |

Afbakening van corona- steunmaatregel In samenspraak met de opdrachtgevende rekenkamers en rekenkamercommissie is een pragmatische afbakening gekozen van het begrip ‘corona-steunmaatregel’. Als corona steunmaatregelen worden opgevat:

- Door de gemeente, alleen of in samenwerking met derden, genomen maatregelen ter compensatie van weggefallen of afgenomen inkomsten vanwege corona of gericht op het voorkomen dan wel beperken van inkomstendaling bij
  - inwoners
  - instellingen (al dan niet gesubsidieerd)
  - verenigingen
  - bedrijven en zzp’ers
- en maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de informatievoorziening met betrekking tot de mate waarin en de wijze waarop corona van invloed is op de inkomsten van genoemde groepen.

In het onderzoek wordt meegenomen dat corona niet alleen van invloed is op inkomsten van inwoners, instellingen, verenigingen, bedrijven en zzp’ers omdat het leidt tot gezondheidsproblemen bij mensen. Belangrijk is ook dat mensen zich anders (moeten) gedragen, bijvoorbeeld vanwege het voorschrift om minimaal anderhalve meter afstand te houden, en omdat door overheden maatregelen worden genomen die met name bedrijven, zzp’ers, instellingen en verenigingen raken in hun inkomsten.

Corona-steunmaatregelen kunnen de vorm aannemen van directe financiële ondersteuning, maar het kan ook in de vorm van bijvoorbeeld kredietverschaffing, uitstel van betaling van lokale lasten of het faciliteren van bedrijven of instellingen om extra inkomsten te genereren binnen de veranderende context van een ‘corona-samenleving’.

Van breed naar gericht verdiepen In het onderzoek is ‘breed’ gestart met een inventarisatie van de door de gemeente genomen maatregelen, om vervolgens te focussen en te verdiepen op de specifiek als corona-steunmaatregel op te vatten maatregelen. De scheidslijn tussen beide soorten maatregelen is niet volledig hard te trekken.

## 2 Reactie gemeenten op corona: aanpak en organisatie

In aanvulling op de door de B3A-rekenkamers geformuleerde onderzoeksvragen, is door BEA in kaart gebracht hoe de vier gemeenten in brede zin hebben gereageerd op de corona-uitbraak en hoe zij de crisisorganisatie hebben ingericht.

Samengevat zijn de **conclusies**:

- Arnhem, Breda, Oss en Tilburg lagen in de frontlinie van het coronavirus. De eerste corona-besmettingen vonden met name plaats in Brabant en ook Arnhem.
- De veiligheidsregio is, vanwege opschaling naar GRIP-4, aanvankelijk leidend bij de beheersing van de coronacrisis, vanwege de dan noodzakelijke inzet op het terrein van bevolkingszorg en inzet van hulpverleningsdiensten.
- Gemeenten richten ook hun eigen crisisorganisatie in, waarbij de ene gemeente ervoor kiest om deze 'in de lijn te organiseren' (met name Breda en Oss) en andere gemeenten de crisisorganisatie naast de bestaande organisatie positioneren (zoals in Tilburg).
- De eerste corona-steunmaatregelen volgen snel op de door het Rijk aangekondigde maatregelen (op 18 maart 2020) en lopen daar deels op vooruit (de eerste lokale corona-steunmaatregelen worden aangekondigd in Breda op 14 maart, in Arnhem op 15 maart, in Oss op 18 maart en in Tilburg op 20 maart 2020).

### 2.1 Arnhem, Breda, Oss en Tilburg direct in frontlinie van coronavirus

Eerste besmettingen De gemeenten waarop het voorliggende onderzoek zich richt kregen als eersten in Nederland te maken met het coronavirus. Op 27 februari werd in het Elisabeth-TweeStedenZiekenhuis (ETZ) in Tilburg de eerste Nederlandse coronadiagnose gesteld. De burgemeester van Arnhem had de gemeenteraad al op 27 februari 2020 geïnformeerd over de uitbraak van het coronavirus in de Arnhemse zusterstad Wuhan. Op 5 maart wordt ook in Arnhem de eerste coronabesmetting vastgesteld.

Begin maart blijkt Brabant het zwaarst getroffen, als provincie waar in eerste instantie de meeste besmettingen worden geconstateerd, met daarbinnen belangrijke haarden in de regio's Tilburg, Breda, Uden en Veghel. Op 10 maart 2020 lichten de voorzitters van de drie Brabantse veiligheidsregio's in een gezamenlijke persconferentie toe dat vanaf dan alle grote evenementen in de provincie verboden zijn. Het verbod richt zich onder meer op festivals en dancefeesten en ook de wedstrijden in het betaalde voetbal worden verboden. Brabant is op dat moment de enige provincie waar dergelijke beperkende maatregelen worden getroffen.

15 maart 1<sup>e</sup> lockdown Op 15 maart 2020 kondigt het kabinet de eerste landelijke lockdown aan. Daardoor sluit onder andere ook de horeca. De economische gevolgen van de lockdown zijn groot en gemeenten beraden zich daarom op eventuele maatregelen om de gevolgen voor onder meer inwoners, bedrijven en zzp'ers en al dan niet gesubsidieerde instellingen te beper-

ken. Op 23 maart kondigt het kabinet aanvullende maatregelen aan voor onder meer winkels, zodanig dat er niet te veel mensen in een winkel zijn en zij voldoende afstand kunnen houden.

## 2.2 Eerste steunmaatregelen in maart: focus op liquiditeit bedrijven & instellingen

In maart eerste corona-steunmaatregelen In Arnhem, Breda, Oss en Tilburg worden in de periode van 14 maart tot eind maart 2020 de eerste corona-steunmaatregelen genomen. Het accent ligt op uitstel van betaling van lokale belastingen en heffingen en aan de gemeente te betalen facturen voor getroffen ondernemers, het coulant omgaan met huurders van gemeentelijk vastgoed en op een vlotte betaling door de gemeente aan leveranciers en doorbetaling van subsidie aan instellingen die de overeengekomen prestaties vanwege corona niet kunnen leveren.

De gemeente Breda is de enige gemeente die in dit stadium van de coronacrisis maatregelen neemt om inkomstendaling door inwoners, bedrijven en zzp'ers te dempen. Het betreft een zogenoemd BroodNood-fonds<sup>1</sup>, een noodfonds COVID-19, extra budget voor Business Coach Breda en geld voor een voucherregeling gericht op financieel advies voor MKB-bedrijven. Ook met betrekking tot de uitvoering van de Tozo-regeling besluit Breda dat zij een stapje extra wil zetten, door aan de eventuele renteloze lening minder strenge eisen te stellen dan landelijk is voorgesteld.

| Eerste corona-steunmaatregelen in periode van medio tot eind maart 2020 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                                  | <p>In de periode 18 t/m 26 maart 2020 zijn de eerste corona-steunmaatregel genomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitstel belastingaanslagen (OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing).</li> <li>• Continuering dienstverlening aan inwoners met schuld (leefgeld).</li> <li>• Inrichting webpagina met informatie voor inwoners, bedrijven e.a.</li> <li>• Doorbetaling subsidie instellingen die prestatie niet kunnen leveren.</li> <li>• Mogelijkheid van voorschot op Tozo.</li> <li>• Coulant omgaan met huurvoorwaarden gemeentelijk vastgoed.</li> <li>• Tijdelijk verruimen expeditie-tijden t.b.v. 'ouderenuurtje'.</li> </ul> |
| Breda                                                                   | <p>Op 17 t/m 20 maart 2020 is eerste corona-steunmaatregel van kracht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instellen van BroodNoodfonds (in eerste week 600 keer beroep op gedaan), bekrachtigd op 24 maart 2020.</li> <li>• Uitvoering Tozo-regeling, met mogelijkheid van rentedragende lening (minder strenge eisen dan landelijk voorgesteld)</li> </ul> <p>Op 24 maart volgen de volgende corona-steunmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oprichten noodfonds COVID-19 à € 1,2 miljoen.</li> <li>• Uitbreiding budget ondersteuning Business Coach Breda.</li> </ul>                                               |

<sup>1</sup> Het BroodNood-fonds is onder meer bedoeld voor werknemers met nul-urencontracten, zzp'ers en uitzendkrachten die door corona geen inkomsten meer hebben en geen spaargeld en die ook geen partner met inkomsten hebben of beroep kunnen doen op hulp van naasten.

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instellen vouchers voor financieel advies voor MKB.</li> <li>• Verlenen van uitstel betaling lokale belastingen, heffingen, precario en leges van afgelaste evenementen.</li> <li>• Aanpassing van betaling verleende subsidie aan instellingen in nood.</li> <li>• Uitstel van betaling van facturen voor getroffen bedrijven.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Oss     | <p>Op 18 maart 2020 eerste corona-steunmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitstel gemeentelijke belastingen en heffingen.</li> <li>• Uitstel van betaling voor door gemeente verstuurd facturen.</li> <li>• Zo snel mogelijk betalen van leveranciers.</li> <li>• Tijdelijk gratis parkeren in deel van centrumgebied.</li> <li>• Tijdelijk stoppen met handhaving fietsverbod centrum.</li> <li>• Omzetten weekmarkten naar versmarkten.</li> <li>• Uitbreiding bevoorradingsuren supermarkten t.b.v. ouderen.</li> </ul> <p>Op 24 t/m 31 maart volgen de volgende corona-steunmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitstellen invorderen dwangsommen in corona-tijd.</li> <li>• Doorbetaling Wmo-dienstverlening (Zorg in Natura en Pgb).</li> <li>• Doorbetaling voedselbank Oss.</li> </ul>                                                                                                      |
| Tilburg | <p>Op 20 maart 2020 eerste corona-steunmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitstel van huurbetaling voor gemeentelijke huurders.</li> <li>• Doorbetaling uren Diamantgroep, ondanks beperking openingstijden fietsenstallingen.</li> </ul> <p>Op 24 t/m 27 maart volgen de volgende corona-steunmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbetaling subsidies voor geannuleerde evenementen.</li> <li>• Uitstel betaling toeristenbelasting.</li> <li>• Doorbetaling zorgaanbieders Jeugdhulp en Wmo.</li> <li>• Gratis annuleren huurreserveringen sportaccommodaties.</li> <li>• Verstrekking laptops aan kinderen uit minimagezinnen.</li> <li>• Doorbetaling alfa-hulp voor door klant afgezegde uren.</li> <li>• Verstrekken voorschot op Tozo-regeling.</li> <li>• Uitstel betaling reclamebelasting en BIZ-heffing.</li> <li>• Verkorten betalingstermijnen leveranciers van gemeente.</li> </ul> |

## 2.2 Inrichting lokale crisisorganisatie

Opschalen  
naar GRIP-4

Omdat de uitbraak van het coronavirus zodanig ingrijpend is en maatregelen vereist op bovenlokaal niveau, is landelijk begin maart besloten dat de veiligheidsregio's in de lead zijn bij het organiseren en (laten) uitvoeren van allerlei maatregelen op het terrein van bevolkingszorg. De corona-epidemie is dermate ingrijpend, dat wordt opgeschaald van GRIP-3 naar GRIP-4. Het uitroepen van een GRIP-4 status betekent dat de burgemeester van de grootste gemeente in de veiligheidsregio de leiding neemt over de, vaak vooral door het Rijk c.q. het ministerie van VWS bepaalde, uit te rollen maatregelen en voorschriften op

het terrein van gezondheidszorg en openbare orde.

Voor Arnhem en Tilburg betekent dit dat 'hun' burgemeester via de Veiligheidsregio de bestuurlijke trekker is van de op het gebied van gezondheidszorg en openbare orde te nemen maatregelen. De burgemeesters van de andere gemeenten, waaronder die van Breda (waarbij aangetekend dat de burgemeesters van Tilburg en Breda per 'toerbeurt' voorzitter zijn van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant) en Oss, participeren in het regionale beleidsteam (RBT). Alle burgemeesters zijn in hun eigen gemeente vanwege de GRIP-4 status belast met specifieke bevoegdheden op genoemde terreinen.

Lead bij de lijn of bij crisisorganisatie

In alle vier de gemeenten is vastgesteld dat de coronacrisis breder impact heeft dan 'alleen' op het terrein van gezondheidszorg en openbare orde. Allerlei economische sectoren werden hard geraakt door zowel de coronaepidemie zelf als door de maatregelen van overheden op allerlei niveaus om de gezondheidseffecten te beperken. De gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg hebben bij het inrichten van de lokale crisisorganisatie en het coördineren van de corona-steunmaatregelen uiteenlopende keuzes gemaakt. In grote lijnen kan worden gesteld dat Breda en Oss de crisis op dit vlak vooral vanuit de 'staande organisatie' hebben gemanaged, dat Tilburg de crisisorganisatie naast de bestaande organisatie heeft gepositioneerd en dat er in Arnhem sprake was van een mengvorm van beide aanpakken.

| Inrichting crisisorganisatie en verhouding tot lijnorganisatie van gemeente |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                                      | <p>Lokaal beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een crisisorganisatie opgezet aansluitend op de Veiligheidsregio, gericht op de uitvoering van noodverordeningen en het treffen van andere maatregelen op het terrein van veiligheid en gezondheid.</li> <li>• Daarnaast heeft de gemeente zich georganiseerd in relatie tot de crisis, met als doel om er zo goed mogelijk mee om te gaan en de bijkomende negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen, ook in samenwerking met maatschappelijke partners.</li> <li>• In Arnhem is op bestuurlijk niveau gekozen voor collegiale verantwoordelijkheid.</li> <li>• Op ambtelijk niveau is er een Corona Finance Team ingesteld en een ABC-team dat zich richt op beleidsinterventies, naast een lokale crisisorganisatie met focus op bevolkingszorg en openbare orde. Beide teams zijn ingesteld ter versterking van de staande organisatie.</li> </ul> |
| Breda                                                                       | <p>Lokaal beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Breda koos voor een collegebrede collegiale inzet op corona, vanuit het idee dat corona alle beleidsvelden raakt. In de ambtelijke organisatie is een coronateam geformeerd uit diverse disciplines, met als coördinator de manager Economische en Culturele Zaken.</li> <li>• Dit team was ingebed in de ambtelijke organisatie. De lead bij het</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <p>managen van de crisis lag bestuurlijk bij het college en ambtelijk bij directie en managementteam, ondersteund door het ambtelijke 'coronateam'.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Oss     | <p>Lokaal beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente Oss heeft voor de aanpak van de crisis gebruik gemaakt van de staande organisatie. Het directieteam schoof wekelijks aan bij de collegevergaderingen om een goede communicatie en een snelle besluitvorming mogelijk te maken. Het directieteam liet zich ondersteunen door vier werkgroepen met elk een eigen opdracht: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ de werkgroep kritische processen, gericht op processen die voor de eigen organisatie of inwoners van vitaal belang zijn.</li> <li>➤ de werkgroep P&amp;O richtte zich op de inzet van personeel en aanpassingen van de bedrijfsvoering, zoals IT voor thuiswerken.</li> <li>➤ de werkgroep economie, ofwel het Corona Team Economie, coördineerde de communicatie met ondernemers.</li> <li>➤ de werkgroep sociaal domein richtte zich op het oplossen van problemen rond participatie en zorg..</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                               |
| Tilburg | <p>Lokaal beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Als onderdeel van de GRIP-structuur is de Hoofdtakorganisatie (HTO) ingesteld met daarin de ambtelijk meest betrokkenen met als voorzitter wisselend de concerncontroller en het hoofd van het team Veiligheid en Wijken. Deze crisisstructuur is uitgebreid met de afdelingshoofden Sociaal en Economie &amp; Arbeidsmarkt. Het team had een coördinerende rol. De staande organisatie voerde uit.</li> <li>• In Tilburg was de bestuurlijke aansturing van de crisis belegd bij de Stuurgroep Corona met de meest betrokken portefeuillehouders.</li> <li>• Rond de zomer 2020 ging Tilburg weer over naar de normale organisatie. De crisisorganisatie met de Stuurgroep Corona en de HTO is toen vervangen door een structuur met respectievelijk een bestuurlijk combi-portefeuillehoudersoverleg (PHO) op vrijdag en een ambtelijk 'corona forum'. Het corona forum is een organisatiedoorsnijdende overlegtafel. Elke dinsdag werden daar corona-gerelateerde stukken besproken, die op de vrijdag aan de orde kwamen in het combi-PHO en de dinsdag erna tot besluitvorming konden leiden in het collegeoverleg.</li> </ul> |

### 3 Overzicht en categorisering van corona-steunmaatregelen

De eerste deelvraag waarop het voorliggende onderzoek zich richt, betreft de vraag welke corona-steunmaatregelen door met name gemeenten zijn genomen. De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Deelvraag gericht op welke corona-steunmaatregelen zijn genomen | Welke landelijke, regionale en lokale corona-steunmaatregelen zijn op welk moment en met welk doel genomen in de deelnemende gemeenten (ambitie is een globaal overzicht)? Welke steunmaatregelen hebben de gemeenten zelf genomen waarbij de raden actief betrokken hadden kunnen worden. |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Samengevat zijn de **conclusies**:

- Het onderzoek laat zien dat de door de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg genomen corona-steunmaatregelen voor een belangrijk deel overeenkomen
- Gemeenten hebben, ook vanwege de wens om maatregelen te nemen die aanvullend zijn op die van het Rijk, met name gekozen voor
  - inzet op liquiditeitsondersteuning van bedrijven en instellingen
  - en het faciliteren van bedrijven en instellingen om het inkomstenverlies te beperken en minder op directe financiële ondersteuning.
- In de vier gemeenten is een ontwikkeling te zien in het pakket steunmaatregelen waarbij in maart en april 2020 sprake is van lenigen van de eerste nood ('echte' crisismaatregelen), waarna in mei en juni 2020 sprake is van stabilisatie en 'herpakken' door de gemeente van reguliere beleidsvorming (waarbij de raad weer intensiever wordt betrokken) en vanaf de zomer 2020 aandacht voor het opstellen van herstelagenda's.

#### 3.1 Inzet gemeenten aanvullend op corona-steunmaatregelen van het Rijk

Focus Rijk... Zoals in bijlage I nader is toegelicht, concentreert de ondersteuning door het Rijk zich op:

- Bieden van directe financiële ondersteuning voor bedrijven en zzp'ers, bijvoorbeeld:
  - Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).
  - Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW).
  - Tegemoetkoming ondernemers in getroffen sectoren (TOGS), later opgevolgd door de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL).
- Verruimen van al beschikbare kredietfaciliteiten en borgstellingsregelingen, om bedrijven in staat te stellen bij andere partijen (zoals banken) te kunnen lenen om op die manier de coronacrisis te kunnen overleven. Voorbeelden zijn:
  - BMKB-C tijdelijke faciliteit onder de BMKB.
  - GO-C verruiming regeling Garantie Ondernemingsfinanciering.
  - Rentekorting kleine ondernemers op microkredieten Qredits.
  - Tijdelijke verruiming Borgstelling MKB Landbouwkredieten.
  - COL Corona overbruggingslening.
  - KKC (Klein Krediet Corona), overheidsgarantie op bankkredieten aan het MKB.

De Tozo en de NOW vormen, in combinatie met TOGS (en de TVL-regeling als opvolger van TOGS), voor een groot deel van bedrijven en instellingen de basis voor het financieel kunnen overleven van de coronacrisis. De Tozo-regeling maakt het mogelijk dat zelfstandige ondernemers met en zonder personeel bij het wegvallen van inkomsten hun inkomen aanvuld krijgen tot het sociaal minimum (met daarbij de mogelijkheid een lening af te sluiten). De bijdrage aan het inkomen is een gift, die in principe niet terugbetaald hoeft te worden. Hetzelfde geldt voor de NOW, waarbij ondernemers tot 90 procent van de loonsom gedekt kunnen krijgen, afhankelijk van de omvang van het geleden omzetverlies, en TOGS (en later TVL) waarbij bedrijven een deel van hun vaste lasten vergoed krijgen.

- ... gemeenten vullen gericht aan
- Alle vier de gemeenten waarop het voorliggende onderzoek zich richt, verwijzen in de toelichting op de lokaal genomen maatregelen naar de maatregelen zoals die door de Rijksoverheid al in een vroeg stadium van de coronacrisis genomen zijn. De wens is deze maatregelen niet te 'dubbelen', ook al omdat gemeenten niet beschikken over dezelfde 'diepe zakken' als het Rijk. De lokale maatregelen kunnen als volgt worden ingedeeld:
- Financiële steun, met als onderscheidende kenmerken dat de ontvanger de bijdrage van de gemeente mag houden (bij een lening is dit niet zo) of dat de gemeente een betaling kwijtscheldt.
  - Liquiditeitsondersteuning, waarbij de gemeente ontvangen facturen sneller betaalt of waarbij aan de gemeente te betalen belastingen, heffingen of facturen gefaseerd betaald mogen worden (maar uiteindelijk wel betaald moeten worden).
  - Faciliterende maatregelen, waarbij de gemeente anderszins probeert om bedrijven, instellingen of inwoners te helpen inkomstenverlies vanwege corona te helpen beperken.

- Terughoudend met financiële steun
- Gemeenten zijn, mede gelet op de hiervoor weergegeven regelingen van de Rijksoverheid, terughoudend met het verlenen van financiële steun. Financiële steun is vooral gericht op instellingen die geheel of voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van gemeentelijke subsidies. De financiële steun krijgt dan vorm in besluiten om de subsidie voor deze instellingen door te betalen ook als de instellingen de prestaties die zij worden geacht te leveren niet kunnen leveren vanwege corona. Omdat het doorbetalen van onder meer instellingen op het gebied van Wmo en jeugdzorg niet resulteert in extra uitgaven ten opzichte van de begroting, worden deze besluiten in de regel niet voor goedkeuring voorgelegd aan de raad. Andere vormen van financiële steun betreffen:
- Kwijtschelden van gemeentelijke belastingen of heffingen (vaak nadat eerst uitstel is verleend) voor een bepaalde periode.
  - Kwijtschelden van huur van gemeentelijk vastgoed voor een bepaalde periode.
  - Matching van door het Rijk voor culturele instellingen (met name de zogenoemde 'culturele basisinfrastructuur') extra ter beschikking gestelde subsidies.

De gemeente Breda heeft aanvullend enkele financiële steunmaatregelen genomen. Dit betreft met name uitbreiding van het budget voor ondersteuning van bedrijven door Business Coach Breda, het instellen van vouchers voor financieel advies aan MKB-bedrijven en

het instellen van een BroodNood-fonds voor inwoners waarvoor geldt dat het inkomen sterk is gedaald vanwege corona tot onder het sociaal minimum terwijl er geen opvang is in de vorm van een partner met inkomen of een uitkering.

Daarnaast geeft het Bredase college op 24 maart 2020 in een raadsbrief aan maatwerk te willen leveren voor “schrijnende gevallen”. Hieronder wordt verstaan bedrijven die “buiten de boot vallen” wat betreft Rijksregelingen of reguliere financiering, die als gevolg van de coronacrisis in de problemen komen maar die in de basis rendabel c.q. perspectiefvol zijn. De gemeente Breda heeft voor financiële maatwerkondersteuning uitgangspunten geformuleerd: bedrijven of verenigingen dienen “in de basis rendabel c.q. perspectiefvol te zijn” en de omvang van de steun wordt afgestemd op de specifieke financiële positie van de aanvrager. Eén van de uitgangspunten is dat de ondersteuning de vorm krijgt van een achtergestelde renteloze lening. De uitgangspunten en de gekozen vorm onderstrepen de terughoudendheid van de gemeente op dit vlak.

Inzet op  
liquiditeit

Deze vorm van ondersteuning sluit aan bij het karakter van veel door Arnhem, Breda, Oss en Tilburg genomen corona-steunmaatregelen, waarbij wordt ingezet op liquiditeitsverbetering van bedrijven en instellingen. Maatregelen met deze focus betreffen onder meer:

- Uitstel van betaling van lokale belastingen, heffingen, precario en leges.
- Uitstel van betaling van door de gemeente te versturen facturen voor dienstverlening.
- Uitstel van huurbetalingen voor huurders van gemeentelijk vastgoed.
- Versneld betalen van door de gemeente te betalen facturen van leveranciers.
- In enkele gevallen ondersteunen van bedrijven of instellingen met een lening.

Het budgettaire beslag voor de gemeente is in principe kleiner dan bij financiële steun, als verleende leningen of gegeven uitstel van betaling uiteindelijk resulteert in (terug-)betaling. De vraag is of, zeker met het langer durven van de coronacrisis, bedrijven en instellingen aan deze verplichting uiteindelijk wel kunnen voldoen.

Een andere vorm van ondersteuning door gemeenten, waarvoor in alle vier gemeenten is gekozen, betreft het (geheel of deels) continueren van subsidies aan instellingen ondanks dat deze vanwege corona(maatregelen) de met de gemeente overeengekomen prestaties niet kunnen leveren. Maatregelen richten zich onder meer op (alle of een deel van de) gesubsidieerde instellingen in de volgende sectoren: jeugdhulp, Wmo, doelgroepenvervoer, sociale werkvoorziening, culturele instellingen, sportverenigingen en dorps- en wijkcentra. Het continueren van subsidie resulteert niet in extra budgettair beslag.

Faciliteren  
ondernemers  
in nieuwe  
situatie

Een derde vorm van corona-steunmaatregelen waarop alle gemeenten, zij het op uiteenlopende manieren, inzetten, betreft het faciliteren van met name bedrijven om het opgelopen omzetverlies te beperken door aan deze bedrijven op bepaalde aspecten meer ‘ruimte’ te bieden om hun bedrijfsvoering af te stemmen op de nieuwer werkelijkheid van een coronasamenleving.

Voorbeelden zijn:

- Tijdelijk invoeren van gratis parkeren voor een deel van het centrumgebied.
- Toestaan van terrasuitbreidingen of overkappingen voor een bepaalde periode.
- Toestaan van 'drive thru's' voor bedrijven in detailhandel en dienstverlening.
- Verruiming venstertijden supermarkten ten behoeve van ouderenuurtje 's ochtends.
- Bijdrage voor 'City Hosts' om bezoekers coronaproof door de binnenstad te leiden.
- Bijdrage aan campagnes om kopen bij lokale ondernemers te stimuleren.
- Omzetten van weekmarkten naar versmarkten, zodat de markt deels door kan gaan.
- Verruiming van gebruikperiode van verleende vergunningen voor kermisstandplaatsen.

### 3.2 Maatregelen grotendeels gelijkgericht met enkele lokale accenten

Grote overeenkomsten... De hiervoor toegelichte inzet van gemeenten op het terrein van corona-steunmaatregelen is voor een belangrijk deel gelijkgericht. Het lokale maatregelenpakket is voornamelijk gericht op het volgende soort ondersteuningsmaatregelen:

- Liquiditeitsondersteuning van bedrijven en instellingen, zoals hiervoor beschreven door uitstel van betaling van lokale belastingen, heffingen, precario en leges, uitstel van betaling van huur of van facturen en het zelf als gemeente snel betalen van facturen.
- Faciliteren van het aanpassen door met name bedrijven van hun bedrijfsvoering op de nieuwe omstandigheden in een 'corona-samenleving', bijvoorbeeld door het toestaan van terrasuitbreiding.
- Doorbetaling van subsidies aan gesubsidieerde instellingen zonder dat deze, vanwege corona, de overeengekomen prestaties kunnen leveren.
- Inzet op informatievoorziening aan bedrijven, zzp'ers en instellingen over ondersteuning (door Rijk, provincie en gemeente), ook ten behoeve van de gemeenteraad.

... enkele lokale accenten De specifieke lokale accenten maken maar een beperkt deel uit van de door gemeenten getroffen maatregelen. Uitgesplitst naar de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg betreffen onder meer de volgende maatregelen:

| Specifieke lokale accenten in door gemeenten gekozen corona-steunmaatregelen |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                                       | Lokale accenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage aan Noodfonds van Stichting Ondernemersfonds Arnhem.</li> <li>• Inzetten van 'City Hosts' voor gastvrij en coronaproof ontvangen van bezoekers aan de binnenstad.</li> <li>• Samen met Stadsmarketing Arnhem gebruiken van 'Dit is Pas Arnhem'-pas en bijbehorende 'pluim' t.b.v. lokale ondernemers.</li> <li>• Pilot 'Geldzaken &amp; Ondernemen' gericht op ondernemers die (mede) vanwege corona in de schulden zijn geraakt.</li> </ul> |
| Breda                                                                        | Lokale accenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instelling van een BroodNood-fonds.</li> <li>• Oprichting van een noodfonds COVID-19 t.b.v. liquiditeit van bedrijven.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbreiding budget voor ondersteuning Business Coach Breda.</li> <li>• Instellen vouchers voor financieel advies voor MKB.</li> <li>• Met subsidieontvangers die meer dan € 1 miljoen ontvangen individuele gesprekken voeren om eventueel maatwerk te kunnen bieden.</li> <li>• Aanpassing/verlaging van tarieven in contracten voor afvalinzameling als aanbieders vanwege corona veel minder afval aanbieden.</li> <li>• Aanpassing van subsidiabel percentage van begroting op terrein van sport en evenementen.</li> <li>• Campagne #Bredakooplokaal.</li> <li>• Uitbreiding ondersteuningsmiddelen voor starters, scale-ups en 'schrijnende gevallen'.</li> </ul> |
| Oss     | <p>Lokale accenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdelijk invoeren van gratis parkeren in deel van centrumgebied.</li> <li>• Tijdelijk stoppen met fiscale handhaving fietsverbod centrumgebied.</li> <li>• Toestaan van enkele 'drive thru's' in de gemeente.</li> <li>• Geldlening aan Stichting Cultureel Centrum De Hoeve in Lith om acute liquiditeitsproblemen door omzetsdaling te kunnen overleven.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Tilburg | <p>Lokale accenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toestaan van diverse 'drive thru's'.</li> <li>• Convenant 'ketensolidariteit horeca Tilburg'.</li> <li>• Doorvoeren van maatregel 'verantwoord verplaatsen' van verkeer in een 1,5 meter-samenleving (waarbij er in de raad discussie was of dit primair een corona-steunmaatregel was).</li> <li>• Ondersteuning Tilburgse markten met advies en vergoeding voor inkomstenderving.</li> <li>• Starterslift Overbruggingsleningen (SOL) voor ondernemers.</li> <li>• Verstrekking laptops aan schoolkinderen uit minimahuishoudens.</li> </ul>                                                                                                  |

### 3.3 Van crisis naar 'herpakken' naar uitwerken van een herstelagenda

In de door gemeenten genomen corona-steunmaatregelen is een globale ontwikkeling zichtbaar, die als volgt kan worden samengevat:

- In de periode van maart en april 2020 is sprake van lenigen van de eerste nood ('echte' crisismaatregelen).
- In mei en juni 2020 is sprake van stabilisatie en 'herpakken' door de gemeente van reguliere beleidsvorming (waarbij ook de gemeenteraad intensiever wordt betrokken).
- Vanaf de zomer 2020 is er aandacht voor het opstellen van herstelagenda's.

De meeste hiervoor toegelichte corona-steunmaatregelen zijn genomen in de eerste weken en maanden van de coronacrisis. Het accent ligt op het lenigen van de eerste nood die er is bij bedrijven, ondernemers en instellingen vanwege het wegvallen van inkomsten.

Tegen de zomer 2020 is de eerste golf van de corona-pandemie voorbij. Het onderwijs en

de economie kunnen in aangepaste vorm doorstarten. Ook het karakter van de steunmaatregelen verandert. In de tweede fase is er meer aandacht voor het creëren van ruimte om te ondernemen en het versterken van het aanpassingsvermogen van inwoners en bedrijven. De volgende aanzetten voor een herstelagenda zijn gevonden:

- Het college van de gemeente Arnhem presenteert op 7 juli 2020 een voorstel aan de raad voor een Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis. Belangrijke 'insteek' is de constatering dat vanwege corona er een toegenomen kans is op blijvende werkloosheid van inwoners vooral uit specifieke kwetsbare groepen. Deze herstelagenda doet voorstellen voor investeringen op de volgende punten:
  - Ondersteuning van mensen die nieuw instromen in de bijstand met scholing, begeleiding en coaching;
  - Extra investeringen in mensen die al langer aan de kant staan;
  - Extra inzet op de grootste risicogroepen: zzp'ers, jongeren en statushouders;
  - Extra inzet op kwetsbare Arnhemmers die structurele ondersteuning nodig hebben
- De tweede monitor 'Tilburg onder Corona' van september 2020 heeft als ondertitel 'Van crisismaatregelen naar herstel en inspelen op de toekomst'. De monitor bevat naast een overzicht van tot dan door Rijk, provincie en de gemeente Tilburg genomen maatregelen ook voorlopige inzichten over hoe de gemeente ondernemers kan stimuleren als de samenleving normaliseert en gewend raakt aan de 1,5 meter-samenleving. In oktober 2020 publiceert de gemeente het koersdocument 'Tilburg Circulair 2021-2025' waarin de inzet op een lokale, meer duurzame economie wordt gekoppeld aan het streven om als gemeente versterkt uit de coronacrisis te komen.
- In het tweede maatregelenpakket van de gemeente Breda, zoals op 7 mei aan de raad wordt gepresenteerd, is aandacht voor een herstelagenda. Bij de raadsbrief is een nota 'Middellange termijn aanpak effecten coronavirus: uitgangspunten, maatregelen en doelgroepen' d.d. 6 mei 2020 opgenomen. De nota bevat twee soorten maatregelen:
  - Overkoepelende, generieke maatregelen.
  - Sectorspecifieke maatregelen.
 Bij de sectorspecifieke maatregelen wordt onder meer ingezet op:
  - Zogenoemde 'Unlock Challengers', gericht op het uitzetten van concrete vragen van ondernemers (indien mogelijk via Plan Breda) om bedrijven uit te dagen met creatieve ideeën te komen voor de 1,5 meter economie en voor herstel en transitie.
  - Campagne #Bredakooplokaal.
  - Integraal herstelplan toeristische en vrijetijdssector.

## 4 Gemaakte afwegingen en meegewogen belangen en risico's

De tweede en derde deelvraag waarop het voorliggende onderzoek zich richt, betreft de vraag op basis van welke afwegingen corona-steunmaatregelen genomen zijn en met name welke belangen en risico's in deze afweging zijn betrokken.

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relevante deelvragen | Op basis waarvan zijn afwegingen en beslissingen genomen inzake corona-steunmaatregelen in de deelnemende gemeenten? Zijn daarbij risico's onderkend wat betreft de invloed op toekomstige beleidskeuzes en zijn daarvoor passende maatregelen getroffen? |
|                      | Welke belangen zijn bij genomen of op dat moment te nemen corona-steunmaatregelen door wie afgewogen in de deelnemende gemeenten?                                                                                                                         |

Samengevat zijn de **conclusies**:

- In zowel Arnhem, Breda, Oss als Tilburg heeft het beheersen van de financiële risico's voor de gemeente veel aandacht gekregen, onder meer in discussies in de gemeenteraad en in de door het college naar de raad verzonden documenten.
- De raad vroeg in Arnhem, Breda en Oss expliciet om uitwerking van (financiële en/of beleidsmatige) scenario's, om beter om te kunnen gaan met de grote onzekerheden.
- Daarnaast hebben gemeenten in bredere zin uitgangspunten geformuleerd waarin onderkende risico's, belangen en te maken afwegingen doorklinken:
  - De gemeente Oss heeft in het voorjaar generieke uitgangspunten geformuleerd voor de rol die de gemeente wil innemen wat betreft corona-steunmaatregelen. Deze zijn vastgelegd in een opinienota COVID-19 en in juni 2020 met de raad besproken.
  - De gemeente Breda heeft bij de eerste twee pakketten corona-steunmaatregelen op het niveau van soorten maatregelen uitgangspunten geformuleerd voor de inzet van de gemeente en hoe middelen effectief en doelmatig ingezet kunnen worden.
  - Het college van Arnhem heeft medio mei 2020 aan de raad toegelicht te focussen op twee 'urgente impactthema's: sociaal maatschappelijk (i.c. 'welzijn' breed opgevat) en sociaaleconomisch (gericht op economie, werk en inkomensondersteuning). In oktober 2020 is het 'Arnhems afwegingskader corona 2020-2021' vastgesteld.
  - In de gemeente Tilburg lijken uitgangspunten voor de invulling van corona-steunmaatregelen minder expliciet uitgewerkt en vastgelegd.

### 4.1 Veel aandacht voor beheersing van financiële risico's vanwege corona

Onzekerheid & scenario's De onzekerheid waar gemeenten mee te maken hebben bij het bepalen van hun rol en inzet wat betreft corona-steunmaatregelen, is op 29 april 2020 kernachtig verwoord door de wethouder Financiën van de gemeente Arnhem:

- "... Ik leef in volstrekte onzekerheid. Dit is een crisis die ik nog nooit heb meegemaakt. De impact is zo onzeker."

De raad in Arnhem, Breda en Oss heeft door raadsvragen en moties het college verzocht

scenario's uit te werken om meer inzicht in en grip te krijgen op de gevolgen van corona:

| <b>Scenario-uitwerking</b> van financiële en/of beleidsmatige impact van corona |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>De raad verzocht het college op 29 april 2020 via een motie snel met scenario's te komen vanwege in beeld gebrachte risico's en deze bij voorkeur tijdens het proces van de Perspectiefnota aan te bieden.</li> <li>Op 19 mei 2020 stuurt het college de raadsbrief 'Aanpak en scenario's coronacrisis' naar de raad. Daarin geeft het college aan te werken met "adaptieve scenario's waarbij het handelingsperspectief steeds wordt aangepast aan de mate van impact die de crisis op verschillende beleidsvelden van de samenleving heeft." De motie heeft nog niet geresulteerd in het voorleggen aan de raad van meerdere (financiële of beleidsmatige) scenario's waaruit de raad kan kiezen.</li> </ul>                                                   |
| Breda                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>In Breda heeft de raad onder meer op 16 april en 14 mei 2020 gevraagd om uitwerking van scenario's. Bij de bespreking van het tweede pakket corona-steunmaatregelen op 14 mei 2020 constateren fracties dat er maar één scenario is uitgewerkt.</li> <li>In de raadsbrief 'Financieel inzicht en overzicht effecten' van 7 mei 2020 verwijst het college naar door het Centraal Planbureau (CPB) opgestelde scenario's, maar geeft aan dat het financiële effect van deze scenario's lastig is in te schatten. De duur van de crisis is sterk bepalend. Het college licht op 14 mei 2020 toe dat het college probeert het meest realistische scenario te presenteren bij de kaderbrief en dat daarvoor voortschrijdend inzicht opgebouwd moet worden.</li> </ul> |
| Oss                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>De raad van Oss vraagt op 4 juni 2020 om scenario's waarin de financiële gevolgen van de coronacrisis en genomen maatregelen in kaart worden gebracht.</li> <li>Het college heeft de opdracht uitgevoerd en de analyse opgenomen in de programmabegroting 2021-2024. De gemeente heeft daartoe een onderzoek van AEF voor de VNG doorvertaald naar de gemeente Oss. AEF onderscheidt in dit onderzoek twee scenario's: 'best case-scenario: er komt geen tweede golf en 'worst case-scenario: er komt een tweede golf met een nieuwe lockdown voor twee maanden.</li> </ul>                                                                                                                                                                                      |
| Tilburg                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>BEA heeft geen concrete raadsvragen of moties gevonden in Tilburg gericht op scenario-uitwerkingen.</li> <li>Het college bericht de raad op 26 januari 2021 dat de (dan vierde) monitor 'Tilburg onder Corona' inzicht biedt in de actualiteit van de crisis, de mogelijke handelingsperspectieven en de financiële gevolgen. Het college geeft aan dat met het vaccinatieprogramma een nieuwe fase van de crisis is aangebroken, die uitzicht biedt op het einde daarvan, en dat "we kunnen vooruitkijken over de effecten van corona (...) op de stad. Voor een aantal gebieden (...) kan daarbij in</li> </ul>                                                                                                                                                |

|  |                                                                                                                                      |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | scenario's worden gedacht. De gemeente (...) maakt daarbij gebruik van de expertise die er al is op het gebied van scenario-denken". |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

De conclusie is dat feitelijk door de vier gemeenten beperkt gebruik is gemaakt van scenario-analyses en dat de raad in geen van de gemeenten meerdere scenario's is voorgelegd.

Beheersing van risico's Deze conclusie laat onverlet dat door colleges en raden wel aandacht is besteed aan inzichtelijk maken van met name financiële risico's en hoe deze kunnen worden beheerst.

De volgende beelden illustreren dit:

- Op 19 mei 2020 stuurt het college in Arnhem een raadsbrief met als onderwerp 'Aanpak en scenario's coronacrisis', met daarin aandacht voor de financiële en beleidsmatige impact van corona. Aangegeven is dat er een eerste impactanalyse is en dat wordt gewerkt aan een monitor en dashboard. Belangrijk is hoe de gemeente extra kosten en gederfde inkomsten kan dekken en dat daar nauw overleg over is met provincie en Rijk maar dat "ook voor hen geldt dat op dit moment nog geen toezeggingen gedaan kunnen worden" en dat er door beide bestuurslagen "op dagelijkse basis nieuwe beleidsregels worden uitgeschreven die impact hebben op de gemeente en onze inwoners". Op 2 juni geeft het college in de raadsbrief 'Arnhemse aanpak: de weg vooruit' aan dat "bij een crisis met een impact zoals nu bij corona, de gemeente kan helpen dempen maar de gemeente is niet dé verzekeringsnemer van alle risico's".
- In Breda gaat de raad akkoord met het ter beschikking stellen van middelen voor het college bij het tweede pakket corona-steunmaatregelen in mei 2020 (gaat om € 6,8 miljoen die uit de reserves worden voorgefinancierd). December 2020 schetst het college de financiële contouren van een derde steunpakket van € 8,63 waarover begin januari 2021 raadvragen worden gesteld omdat de dekking nog niet volledig is geregeld en het college aangeeft dat de eigen reserves maximaal voor € 4,3 miljoen kunnen worden aangesproken afhankelijk van de van het Rijk te ontvangen compensatie.
- In Oss zijn in het voorjaar generieke uitgangspunten geformuleerd voor de rol die het college ziet voor de gemeente bij de corona-aanpak. Uitgangspunten zijn onder meer dat de gemeente inkomenssteun geeft aan inwoners maar geen omzetsteun aan bedrijven of sectoren en dat de gemeente een (ook financieel) gezonde organisatie is en wil blijven. In de opinienota waarin een en ander is uitgewerkt, geeft het college aan dat het voor 2020 benodigde extra budget nog niet precies ingeschat kan worden maar naar verwachting goed te overzien zijn en opgevangen kunnen worden. De onzekerheid schuilt volgens het college vooral in langetermijneffecten, vanwege extra uitgaven voor schuldhelpverlening en bijstand en gederfde inkomsten (parkeren, toerisme). Het college betreft deze risico's bij de uitwerking van de begroting voor het nieuwe jaar.
- In Tilburg is eind 2020 discussie over de financiële risico's die de gemeente loopt, aan de hand van een door het college opgesteld raadsvoorstel d.d. 6 november 2020. Het college merkt in het raadsvoorstel op dat "uit signalen blijkt dat het proces en de bijbehorende financiële verwerkingswijze niet voor iedereen voldoende helder zijn". Het college heeft daarom een beslisboom en stroomschema opgesteld om transparant te ma-

ken waarover het college kan besluiten en wat voorgelegd wordt aan de raad. Het college besluit als de maatregel al meegenomen is in een compensatiepakket van het Rijk, als de uitgaven gedekt kunnen worden uit 'bestaande budgetten' of als de lasten de € 75.000 niet overtreffen. Daarnaast wordt voorgesteld de financiële bevoegdheden van het college te verruimen om zo sneller maatregelen te kunnen treffen. De raad neemt op 4 december 2020 een amendement aan waarin het raadsvoorstel wordt overgenomen maar dat het mandaat van het college wordt beperkt tot 2021 en dat het maximale bedrag van het mandaat wordt begrensd tot € 500.000.

Het globale beeld is dat het college in Breda het ruimste financiële mandaat heeft gekregen om maatregelen te treffen. In Tilburg heeft de raad enerzijds het college mandaat gegeven maar het mandaat ook duidelijk begrenst. In Oss en Arnhem is een en ander minder expliciet geregeld waarbij in Oss het college in het voorjaar uitgangspunten heeft opgesteld die bevorderen dat de gemeente financieel niet te veel hooi op de vork neemt.

## 4.2 Uitgaven gemeenten in perspectief van compensatie door het Rijk

De coronacrisis trekt een zware wissel op de gemeentelijke financiële huishouding. Diverse inkomsten vallen weg of vallen tegen (bijvoorbeeld parkeerinkomsten, toeristenbelasting) en daar staan voor de gemeente extra kosten tegenover. De extra kosten betreffen de kosten van de corona-stimuleringsmaatregelen, maar gemeenten hebben bijvoorbeeld ook extra kosten vanwege het toegenomen afvalaanbod dat verwerkt moet worden.

Het Rijk heeft in overleg met de VNG een compensatiepakket voor gemeenten ontwikkeld<sup>2</sup>. Dit pakket biedt de gemeenten compensatie voor kosten die buiten hun invloedssfeer liggen en voor kosten die gemeenten maken uit het oogpunt van een maatschappelijk belang dat ook door het Rijk wordt onderschreven (bijvoorbeeld huurvrijstelling voor sportclubs, compensatie van de kosten van noodopvang voor kinderdagverblijven, enzovoort). Een deel van de compensatiemaatregelen zijn geoormerkt en andere vrij te besteden. Financiële risico's voor gemeenten treden op wanneer de gemeente:

- Meer inkomsten derft dan door het Rijk worden gecompenseerd.
- Meer (extra) kosten maakt voor vitale voorzieningen dan het Rijk compenseert.
- Meer kosten maakt voor maatregelen dan door het Rijk wordt gecompenseerd.
- Ook maatregelen neemt die niet door het Rijk worden gecompenseerd.

Aan de andere kant kunnen gemeenten ook geld overhouden aan de coronacrisis wanneer zij door het Rijk meer gecompenseerd krijgen dan ze uitgeven. Dat kan het geval zijn wanneer gemeenten bijvoorbeeld ambtenaren die het door de coronacrisis minder druk hebben, inzetten voor de uitvoering van een bewerkelijke maatregel als de Tozo.

De tot dusver bekende compensatie van het Rijk voor gemeenten resulteert in extra inkomsten voor de vier gemeenten van circa € 7,3 miljoen voor Oss tot tussen € 22,5 en

---

<sup>2</sup> Zie bijlage I voor een toelichting hierop.

## € 23 miljoen voor Arnhem en Tilburg:

| Pakket                               | Jaar  | Doel                                         | Arnhem          | Breda           | Oss            | Tilburg         |
|--------------------------------------|-------|----------------------------------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| 1                                    | 2020  | Lokale culturele voorzieningen               | € 707.996,28    | € 715.720,00    | € 307.296,35   | € 873.743,25    |
| 1                                    | 2020  | Inhaal Jeugd                                 | € 427.751,46    | € 326.616,88    | € 196.995,09   | € 473.029,37    |
| 1                                    | 2020  | Inhaal Wmo                                   | € 127.261,81    | € 119.646,77    | € 71.143,98    | € 151.125,81    |
| 1                                    | 2020  | mutatie Participatie                         | € 1.335.972,37  | € 1.137.906,94  | € 894.353,21   | € 1.441.345,76  |
| 1                                    | 2020  | Toeristen/parkeerbelasting                   | € 1.888.000,00  | € 2.039.000,00  | € 364.000,00   | € 1.806.000,00  |
| 1                                    | 2020  | Eigen bijdrage Wmo                           | € 228.606,87    | € 229.434,51    | € 105.833,17   | € 197.650,79    |
| 1                                    | 2020  | Noodopvang kinderen ouders cruciaal beroep   | € 191.038,76    | € 211.997,47    | € 108.665,38   | € 239.599,20    |
| 1                                    | 2020  | mutatie Maatschappelijke opvang              | € 2.098.441,01  | € 1.590.228,81  | € 828.847,13   | € 1.963.775,14  |
| 1                                    | 2020  | mutatie Vrouwenopvang                        | € 246.212,07    | € 246.342,66    | € 0,00         | € 176.304,41    |
| 1                                    | 2020  | mutatie Voorschoolse voorziening peuters     | € 83.901,92     | € 81.024,31     | € 41.574,14    | € 102.133,97    |
| 2                                    | 2020  | Schrappen opschalings korting 2020           | € 758.191,85    | € 711.211,96    | € 352.511,15   | € 933.917,35    |
| 2                                    | 2020  | Lokale culturele voorzieningen               | € 704.130,34    | € 703.318,57    | € 303.854,16   | € 877.476,27    |
| 2                                    | 2020  | Buurt- en dorpshuizen                        | € 207.786,79    | € 188.834,75    | € 83.257,36    | € 257.226,56    |
| 2                                    | 2020  | Vrijwilligers organisaties                   | € 66.394,54     | € 75.679,71     | € 37.670,26    | € 85.350,03     |
| 2                                    | 2020  | Toezicht en handhaving                       | € 462.676,15    | € 507.175,30    | € 230.241,19   | € 627.205,04    |
| 2                                    | 2020  | mutatie Participatie                         | € 742.206,87    | € 632.170,52    | € 496.862,89   | € 800.747,64    |
| 2                                    | 2020  | extra kosten verkiezingen                    | € 217.334,00    | € 280.530,00    | € 149.513,00   | € 221.958,00    |
| 2                                    | 2020  | Precario belasting & markt-/evenementenleges | € 191.971,00    | € 235.466,00    | € 50.456,00    | € 153.274,00    |
| 2                                    | 2021  | Schrappen opschalings korting 2021           | € 1.733.009,95  | € 1.625.627,33  | € 805.739,78   | € 2.134.668,22  |
| 3                                    | 2020  | Continuïteit van zorg (COVID 19) 2020        | € 222.519,78    | € 205.869,98    | € 123.730,29   | € 265.323,79    |
| 3                                    | 2020  | Compensatie quarantainekosten 2020           | € 49.058,81     | € 44.441,56     | € 19.377,84    | € 61.131,12     |
| 3                                    | 2020  | Aanvullende pakket re-integratiekosten 2020  | € 914.968,68    | € 408.368,53    | € 130.451,60   | € 710.293,26    |
| 3                                    | 2020  | Gemeentelijk schuldenbeleid 2020             | € 217.730,64    | € 185.959,23    | € 75.018,83    | € 258.555,84    |
| 3                                    | 2020  | Bijzondere bijstand 2020                     | € 75.680,91     | € 64.871,04     | € 25.965,54    | € 90.233,78     |
| 3                                    | 2020  | Continuïteit van zorg beschermd wonen 2020   | € 228.900,72    | € 109.956,35    | € 61.669,31    | € 184.725,92    |
| 3                                    | 2020  | Crisisdienstverlening 2020                   | € 455.436,00    | € 475.907,00    | € 0,00         | € 441.358,00    |
| 3                                    | 2020  | Jeugd aan zet                                |                 |                 |                |                 |
| 3                                    | 2021  | Aanvullende pakket re-integratiekosten 2021  | € 2.104.331,33  | € 939.204,48    | € 300.024,91   | € 1.633.599,48  |
| 3                                    | 2021  | Gemeentelijk schuldenbeleid 2021             | € 445.120,32    | € 380.168,03    | € 153.365,66   | € 528.581,82    |
| 3                                    | 2021  | Bijzondere bijstand 2021                     | € 154.719,21    | € 132.619,92    | € 53.082,97    | € 184.470,54    |
| 3                                    | 2021  | Impuls re-integratie 2021                    | € 1.123.694,55  | € 501.526,99    | € 160.210,68   | € 872.327,85    |
| 3                                    | 2021  | Cultuurmiddelen 2021                         | € 2.751.532,39  | € 2.184.174,91  | € 576.131,45   | € 2.628.929,75  |
| 3                                    | 2021  | Crisisdienstverlening 2021                   | € 1.302.935,00  | € 1.626.654,00  | € 0,00         | € 1.288.013,00  |
| 3                                    | 2021  | Extra kosten verkiezingen 2021               | € 186.179,90    | € 231.676,85    | € 118.534,35   | € 263.440,92    |
| <b>Totalen</b>                       |       |                                              |                 |                 |                |                 |
| 1                                    | 2020  | Totaal 1e pakket 2020                        | € 7.335.182,53  | € 6.697.918,36  | € 2.918.708,45 | € 7.424.707,70  |
| 2                                    | 2020  | Totaal 2e pakket 2020                        | € 3.350.691,54  | € 3.334.386,81  | € 1.704.366,01 | € 3.957.154,89  |
| 3                                    | 2020  | Totaal 3e pakket 2020                        | € 2.164.295,55  | € 1.495.373,68  | € 436.213,41   | € 2.011.621,72  |
| 2                                    | 2021  | Totaal 2e pakket 2021                        | € 1.733.009,95  | € 1.625.627,33  | € 805.739,78   | € 2.134.668,22  |
| 3                                    | 2021  | Totaal 3e pakket 2021                        | € 8.068.512,70  | € 5.996.025,17  | € 1.361.350,02 | € 7.399.363,36  |
| 1+2+3                                | 2020  | Totale steun 2020                            | € 12.850.169,63 | € 11.527.678,85 | € 5.059.287,87 | € 13.393.484,30 |
| 1+2+3                                | 2021  | Totale steun 2021                            | € 9.801.522,65  | € 7.621.652,49  | € 2.167.089,80 | € 9.534.031,58  |
| 1+2+3                                | 20+21 | Totale steun 2020 + 2021                     | € 22.651.692,28 | € 19.149.331,34 | € 7.226.377,67 | € 22.927.515,88 |
| Inwoners 1-1-2020                    |       |                                              | 161.350         | 184.070         | 91.915         | 219.797         |
| Totale steun 2020 + 2021 per inwoner |       |                                              | € 140,39        | € 104,03        | € 78,62        | € 104,31        |

Het overzicht levert de volgende conclusies op:

- De compensatiebijdragen van het Rijk variëren omgerekend naar inwoner van € 78,62 voor Oss tot € 140,39 voor Arnhem.
- De compensatie van het Rijk voor ondernemingen, waaronder zzp'ers en waarbij veel maatschappelijke organisaties kwalificeren als onderneming, telt op tot circa € 48 miljard (zie bijlage I). Dat is omgerekend naar inwoner circa € 2.750 voor drie nu bekende steunpakketten (waarbij steunpakket 3 doorloopt in 2021), grotendeels als gift en deels als lening.
- De compensatie van het Rijk voor gemeenten wordt door gesprekspartners voor het re-

kenkameronderzoek gekwalificeerd als wellicht niet volledig kostendekkend maar wel “ruimhartig”.

Een definitief beeld van de financiële consequenties van de coronacrisis voor gemeenten is nog niet te geven. Ten eerste zijn de feitelijke kosten door de gemeenten nog niet definitief vastgesteld en ten tweede is er nog onzekerheid over de definitieve compensatiebedragen die de gemeenten van het Rijk ontvangen.

### 4.3 Wisselende aandacht voor formuleren uitgangspunten voor inzet gemeente

De vier gemeenten hebben de uitgangspunten voor de vraag welke rol de gemeente wil spelen en welke steunmaatregelen zij wel en of niet wil nemen, verschillend uitgewerkt.

- In Oss zijn in het voorjaar van 2020 richtinggevende generieke uitgangspunten geformuleerd.
- In Breda zijn bij het eerste en tweede steunpakket op het niveau van soorten maatregelen uitgangspunten geformuleerd.
- In Arnhem heeft het college medio mei 2020 focus aangebracht in de gemeentelijke inzet en deze uitgewerkt in een ‘afwegingskader corona 2020-2021’ medio oktober 2020.
- In de gemeente Tilburg lijken uitgangspunten voor de invulling van coronasteunmaatregelen minder expliciet uitgewerkt en vastgelegd.

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Generieke uitgangspunten in Oss | <p>In een vroeg stadium van de coronacrisis hebben directieteam en college zich gebogen over de vraag wat bij de te nemen steunmaatregelen het uitgangspunt zou moeten zijn.</p> <p>De volgende uitgangspunten zijn vanaf het voorjaar 2020 door Oss gehanteerd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inkomenssteun voor wie dat nodig heeft, geen omzetsteun aan bedrijven of sectoren.</li> <li>2. Helpen verdienen is beter dan helpen besparen.</li> <li>3. Op naar werk.</li> <li>4. We investeren in samenleven.</li> <li>5. We investeren in zorgcontinuïteit.</li> <li>6. We zijn en blijven een gezonde organisatie.</li> </ol> |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Deze uitgangspunten zijn later vastgelegd in een in juni 2020 met de raad besproken opinienota COVID-19. Door gesprekspartners is aangegeven dat de duidelijke uitgangspunten ‘rust hebben gebracht’. Het was duidelijk waarom de gemeente bepaalde initiatieven wel zou kunnen en willen steunen en andere niet. Het voorkwam dat bij elke afzonderlijke vraag om ondersteuning van de gemeente door de gemeente ‘vanaf nul’ moest worden nagedacht over de te hanteren uitgangspunten en beoordelingscriteria.

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| In Breda focus op effectiviteit & doelmatigheid | <p>De gemeente Breda heeft bij het eerste en vooral bij het tweede pakket maatregelen met name op het niveau van soorten maatregelen uitgangspunten voor haar rol en inzet geformuleerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectiviteit en doelmatigheid (niet met zoveel woorden benoemd, maar er zijn diverse</li> </ul> |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

uitgangspunten op operationeel niveau die hier betrekking op hebben).

- Rechtvaardigheid, bijvoorbeeld als er ‘schrijnende gevallen’ zijn die geen beroep kunnen doen op landelijke regelingen maar waarbij wel sprake is van levensvatbaarheid.
- Proportionaliteit. De middelen staan in verhouding tot de maatschappelijke behoefte.
- Mogelijkheid open willen houden voor het toepassen van maatwerk.
- Keuze voor generieke maatregelen boven bewerkelijke maatwerkmaatregelen.
- Rechtmatigheid en het voorkomen van willekeur.

Het uitgangspunt van effectiviteit en doelmatigheid van de gemeentelijke inzet is op diverse momenten en in verschillende documenten nader uitgewerkt, onder meer langs de volgende lijnen:

- Maatregelen zijn aanvullend op Rijksmaatregelen.
- Maatregelen stapelen is echter niet de bedoeling.
- Aanvragers dienen levensvatbaar te zijn om te borgen dat geld niet wordt ‘weggegooid’.
- Steun aan regionaal werkende zorgaanbieders kan worden verleend onder de voorwaarde dat ook andere gemeenten waar de instelling voor werkt meedoen.
- Als ondersteuning structureler wordt, worden extra eisen gesteld aan toekenning.
- Onderdeel daarvan is dat ook andere stakeholders hun inbreng moeten leveren.
- Tegenover ondersteuning staat dat de aanvrager zo mogelijk een tegenprestatie levert en dat, als het uitgangspunt ‘behoud van werk’ is, er geen ontslagen volgen.

Het college geeft verder in de toelichting op het tweede pakket steunmaatregelen van mei 2020 aan dat het verwacht dat ondersteuning het meest effectief is als deze gericht is op het verkleinen van de vaste lasten, het verlenen van directe steun in acute situaties en door vrijwilligersorganisaties en verenigingen te ondersteunen met kennis en expertise. Daarnaast kunnen publieke of private prestatieafspraken (subsidies en contracten) worden aangepast om de continuïteit van betreffende bedrijven of instellingen te borgen.

Arnhems  
afwegingskader  
corona 2020-  
2021

Het Arnhemse college heeft op 13 oktober een raadsbrief getiteld ‘Arnhems afwegingskader corona 2020-2021’ toegezonden aan de raad. De aanleiding is dat de raad in een motie van 2 september 2020 aandacht vraagt voor de gevolgen van uitstel van betaling voor gesubsidieerde instellingen in Arnhem. Als op uitstel geen afstel volgt, kunnen instellingen in de (financiële) problemen komen op het moment dat alsnog moet worden betaald. Met het afwegingskader wordt de raad geïnformeerd over en betrokken bij door het college te maken afwegingen ten aanzien van al dan niet gesubsidieerde verenigingen en organisaties. Het afwegingskader ziet niet op de bredere afweging die gemaakt kan of moet worden tussen, bijvoorbeeld, het ondersteunen van verenigingen en organisaties enerzijds versus het ondersteunen van andere door de coronacrisis getroffen doelgroepen (bijvoorbeeld bedrijven die omzet hebben verloren of inwoners met uiteenlopende problematieken).

De raadsbrief met het afwegingskader bevat onder meer de volgende uitgangspunten:

- De aanvrager dient eerst beroep te doen op Rijksregelingen (die zijn ‘voorliggend’).
- Keuze voor generieke maatregelen en hanteren van een afwegingskader voor maatwerk.
- Gemeente zal ondersteuning eerder overwegen als zonder dat het risico bestaat dat bedrijven en instellingen vanwege corona hun maatschappelijke of economische bijdrage aan de samenleving niet meer kunnen leveren.
- Kwijtschelding (geheel of deels) van uitgestelde huur of gemeentelijke belasting is mogelijk als organisaties zonder in gevaar komen en hun bijdrage aan de samenleving niet meer kunnen leveren en de gemeente mogelijk later huur- of belastinginkomsten mist.
- Tegenover ondersteuning staat dat de aanvrager kijkt of alternatieve inzet mogelijk is.

Op deze manier hoopt het college te borgen dat de in te zetten middelen effectief en doelmatig worden ingezet en dat een en ander recht doet aan “wat wij maatschappelijk en sociaaleconomisch van groot belang vinden”.

## 5 Betrokkenheid van de raad

De vierde en vijfde deelvraag waarop het voorliggende onderzoek zich richt, gaat in op de betrokkenheid van de raad bij het formuleren van corona-steunmaatregelen. De vierde deelvraag kijkt daarbij terug en de vijfde deelvraag sorteert voor op de zesde en laatste deelvraag (te behandelen in hoofdstuk 6) gericht op 'lessons learned'.

|                      |                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relevante deelvragen | Op welke wijze kwamen de raden in de deelnemende gemeenten in positie voor de uitvoering van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van corona-steunmaatregelen? |
|                      | Op welke wijze kunnen de raden in de deelnemende gemeenten hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van verder crisisbeleid in de komende jaren verstevigen?       |

Samengevat zijn de **conclusies**:

- In zowel Arnhem, Breda, Oss als Tilburg heeft het college in de eerste periode besluiten genomen zonder de raad actief te betrekken. De raad werd achteraf geïnformeerd.
- In de loop van het voorjaar en tegen de zomer verandert dit beeld. De raad wordt weer actiever betrokken en de reguliere vergadercyclus van beeldvormend, oordeelsvormende en besluitvormende raadsoverleg wordt hervat.
- In alle vier de gemeenten zijn de raden vanaf het begin van de crisis zeer betrokken op het coronadossier. Wel is er een verschil in de mate waarin raden raadvragen stellen en moties indienen. In Oss en Tilburg kiest de raad aanvankelijk een terughoudender opstelling dan in Arnhem en Breda). In de loop van 2020 vlakken deze verschillen af.
- In enkele gemeenten is er expliciet discussie over de rolverdeling tussen college en raad, vanuit het gevoel van de raad dat hij te lang te weinig betrokken is bij relevante besluitvorming. In Breda is dit het geval vanaf september 2020 naar aanleiding van raadvragen over de wens van de raad om actiever betrokken te worden. In Tilburg verandert de opstelling en betrokkenheid van de raad mede als gevolg van een informatiedebat over de coronamaatregelen in mei 2020.

### 5.1 Raad aanvankelijk niet actief betrokken, college verantwoordt achteraf

In zowel Arnhem, Breda, Oss als Tilburg heeft het college in de eerste periode van de coronacrisis besluiten genomen zonder de raad actief te betrekken. De raad werd achteraf geïnformeerd. Het moment waarop de raad weer actiever betrokken wordt bij het nadenken over lokale corona-steunmaatregelen en de besluitvorming daarover, varieert. In Arnhem wordt de raad medio april 2020 actief betrokken bij de te kiezen aanpak en instrumentatie. Ook in Breda is de raad vanaf medio april 2020 weer actief betrokken en is de reguliere vergadercyclus hersteld (met resp. beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende overleggen over het tweede corona-steunpakket). In alle vier de gemeenten is vanaf de start door het college intensief en frequent gecommuniceerd over de gevolgen van de coronacrisis, de uitdagingen die voorliggen en de genomen besluiten.

| Betrokkenheid raad in eerste periode van crisis , globale beelden |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                            | <p>Beelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Van medio maart tot medio april 2020 wordt de raad vooral achteraf geïnformeerd over genomen maatregelen. De informatievoorziening aan de raad is wel intensief (frequente raadsbrieven).</li> <li>• De gemeenteraad in Arnhem stelt vanaf het begin veel vragen en raadsfracties dienen diverse moties in.</li> <li>• Medio april 2020 zijn er politieke avonden met discussie in de raad en met het college over de gekozen aanpak en daarbij gelegde lokale accenten. Vergeleken met andere gemeenten is dit relatief vroeg.</li> <li>• In een raadsbrief van 19 mei 2020 licht het college de genomen maatregelen en besluiten toe en hoe de raad de komende tijd wordt geïnformeerd over en betrokken bij het coronadossier en ook hoe zij haar rol kan spelen bij het opstellen van de begroting 2021-2024.</li> <li>• Op 24 juni 2020 is er weer een informatieve politieke avond over corona met als onderlegger voor discussie, en later besluitvorming ook in de raad, over de perspectiefnota, raadsbrief 'aanpak en scenario's coronacrisis' van 19 mei, de raadsbrief 'Arnhemse aanpak, de weg vooruit' van 2 juni, een coronadashboard en een notitie 'Arnhems corona-noodplan, investeren in een sociale toekomst'.</li> </ul> |
| Breda                                                             | <p>Beelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Over het eerste pakket steunmaatregelen van 24 maart 2020 wordt de raad achteraf geïnformeerd. Wel is er op 9 april 2020 een oordeelsvormende raadsoverleg over het eerste pakket maatregelen.</li> <li>• Net als in Arnhem uiten raadsfracties hun betrokkenheid bij het dossier vanaf de start in de vorm van raadsvragen en moties.</li> <li>• Bij het uitwerken van het tweede pakket maatregelen voor de middellange termijn is weer sprake van de reguliere vergadercyclus van de raad (16 april 2020 beeldvormende vergadering Bredaas Beraad, 14 mei oordeelsvormende vergadering en 28 mei besluitvormend).</li> <li>• Op 28 mei 2020 wordt unaniem een raadsvoorstel aangenomen met akkoord op het tweede pakket steunmaatregelen en daarvoor beschikbaar te stellen middelen (€ 6,83 miljoen, te dekken uit de algemene reserves). De raad geeft hiermee het college ruim mandaat.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Oss                                                               | <p>Beelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raadsfracties hebben aan het begin van de coronacrisis besproken terughoudend te zijn met het stellen van raadsvragen.</li> <li>• Tussen fracties was een 'understanding' dat op het corona-dossier geen politiek zou moeten worden bedreven, onderlinge verschillen op dit dossier werden als beperkt ingeschat.</li> <li>• Nadat fysiek vergaderen in maart 2020 niet meer mogelijk was en digitaal vergaderen wettelijk nog niet geregeld, was er wekelijks over-</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <p>leg tussen college en fractievoorzitters. Bij raadsfracties was het gevoel buitenspel te staan en met deze keuze is hierop ingespeeld.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De raad heeft haar kaderstellende rol kunnen vervullen met name in een debat op 4 juni 2020, waarin de door het college opgestelde opinienota COVID-19 is besproken, inclusief daarin opgenomen uitgangspunten over hoe de gemeente Oss wil acteren op het coronadossier en met name wat betreft corona-steunmaatregelen.</li> </ul>                                                                                                                                                                                             |
| Tilburg | <p>Beelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evenals in Oss heeft de raad in Tilburg zich aanvankelijk terughoudend opgesteld wat betreft raadvragen of indienen van moties.</li> <li>• Het college kreeg van de raad ruimte “te doen wat nodig was”.</li> <li>• Bij de eerste corona-steunmaatregelen was de raad in Tilburg niet actief betrokken. Op 1 mei 2020 heeft het college de tot 17 april 2020 genomen maatregelen samengevat, waarna deze besproken is in een informatiedebat met de raad op 18 mei.</li> <li>• Dit moment markeert de overgang in Tilburg van een crisisaanpak, waarbij de raad vooral achteraf werd geïnformeerd, naar een intensievere betrokkenheid van de raad.</li> </ul> |

Het algemene beeld uit het onderzoek is dat raadsfracties in het algemeen begrip hebben voor het achteraf informeren over genomen maatregelen in de eerste periode van de coronacrisis, gelet op de aanwezige urgentie. Er is ook waardering voor de frequente en uitgebreide informatievoorziening van college aan de raad over de genomen maatregelen.

De tevredenheid over de informatievoorziening laat onverlet dat raadsleden in de eerste periode van de coronacrisis soms een gevoel van ‘machteloosheid’ hadden en moeite hadden goed te volgen welke maatregelen door het college werden genomen. Behalve de grote hoeveelheid informatie die raadsleden moesten verwerken, speelde hierbij wellicht ook de vorm mee waarin deze werd aangeboden. Het bundelen van maatregelen in een beperkt aantal pakketten, waartoe in Breda is besloten (gericht op respectievelijk de korte, middellange en lange termijn), kan het overzicht bevorderen.

Onvrede ontstaat als de periode van beperkte betrokkenheid van de raad langer duurt of als het college besluiten neemt waarvan althans een deel van de raad vindt dat deze verder gaan dan het strikt uitvoeren van corona-gerelateerde crisismaatregelen. Zo ontstond in Tilburg heftige discussie over de corona-steunmaatregel ‘verantwoord verplaatsen’. De strekking daarvan (o.a. instellen 30 km/uur-zones voor auto’s binnen de ring) werd door een deel van de raad niet meer gezien als corona-steunmaatregel ‘sec’ maar als een politiek voorstel waarover in de raad debat hoort plaats te vinden.

In Breda initieerde een fractie begin september 2020 met een bespreeknotitie discussie over de wijze waarop de raad tot dan betrokken was op het coronadossier. De aandacht richtte zich op de burgemeestersbevoegdheden en op de bredere wens om als raad meer

en actiever betrokken te worden bij het coronadossier en met name meer keuzemogelijkheden voorgelegd te krijgen vanuit het college. In het Bredaas Beraad van 19 november 2020 is daarover verder gesproken. De burgemeester reageert met het volgende voorstel:

- Bij losstaande spoedeisende beslissingen informeert de burgemeester achteraf omdat overleg vooraf praktisch niet haalbaar is.
- Als besluiten zien op meer dan één casus, meer beleidsmatig van aard zijn of voor langere tijd gelden, wordt de raad in principe vooraf betrokken in een openbare sessie.
- Uiteindelijk is de afweging aan de burgemeester als bestuursorgaan, waarover deze zich achteraf verantwoordt. De burgemeester vraagt om begrip als, door onvoorspelbaarheid en/of urgentie, alsnog moet worden afgeweken van 'hoe het zou moeten'.

## 5.2 Invloed van raad door middel van raadsvragen, moties en amendementen

De invloed van de raad blijkt onder meer uit gestelde vragen en ingediende moties en amendementen. Voor alle vier gemeenten zijn diverse voorbeelden te noemen waar door middel van raadsvragen, moties of amendementen wezenlijke zaken in gang zijn gezet wat betreft corona-steunmaatregelen. Een verre van uitputtende selectie ter illustratie:

| Voorbeelden van aanvaarde moties, een selectie |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motie 'Scenario's voor morgen'.</li> <li>• Motie 'Herstelagenda cultuurmakers'.</li> <li>• Motie 'Meer en beter onderbouwen'.</li> <li>• Motie 'Onderwijsachterstanden tegengaan'.</li> <li>• Motie 'Corona vergroot kloof tussen arm en Rijk, gemeente moet die kloof verkleinen'.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Breda                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motie 'Noodfonds verenigingen en organisaties'.</li> <li>• Motie 'Herstelplan voor zwaar getroffen sectoren'.</li> <li>• Motie 'Herstelplan armoede, verklein de tweedeling in de stad'.</li> <li>• Motie 'Een toegankelijk 1,5 meter-samenleving'.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Oss                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motie 'Heuvel', gericht op positie van horeca- en marktondernemers aldaar.</li> <li>• Motie 'Juist niet bezuinigen in coronatijd'.</li> <li>• Motie 'Lobby coronalasten buiten de begroting', om deze als incidentele posten in de begroting op te nemen zodat deze niet per se hoeft te sluiten.</li> <li>• Motie 'scenario's steunpakket Oss', gericht op het uitwerken ook via scenario's van structurele en incidentele effecten van corona voor de gemeente Oss, de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen.</li> </ul>                                                                                             |
| Tilburg                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motie 'Corona-aanpak, de volgende stap', waarin alle fracties in de raad het college oproepen waar mogelijk elke 14 dagen in gesprek te gaan met de raad over de gevolgen en effecten van de coronacrisis, zodat de raad noodzakelijke besluiten kan nemen over de lokale corona-(steun)maatregelen.</li> <li>• Motie 'Gezonder de crisis uit', gericht op het actief inspelen met uitvoeringsprogramma 'Positieve gezondheid' op de gezondheidsimpact van corona.</li> <li>• Motie 'Lokale steun voor startende ondernemers', waarin het college wordt opgedragen aanvullend op de landelijke steunmaatregelen te komen met</li> </ul> |

|  |                                                                                                                                         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | lokale (steun)maatregelen om startende ondernemers, met name in de horeca, die onvoldoende geholpen zijn met de landelijke maatregelen. |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Het niet als uitputtend bedoelde overzicht illustreert de inhoudelijke diversiteit. Enkele terugkerende aandachtspunten waar raden via moties aandacht voor vragen zijn:

- Verbeteren van de informatievoorziening door college aan raad, bijvoorbeeld door periodiek met elkaar in gesprek te gaan over gevolgen en effecten van corona. Dit verzoek in Tilburg sluit aan bij hierover in Breda gevoerde discussies tussen raad en college.
- Aandacht voor het opstellen van een 'herstelplan' en op herstel gerichte maatregelen.
- Uitwerken van (financiële en/of beleidsmatige) scenario's zodat gemeenteraden wat betreft coronamaatregelen 'wat te kiezen' hebben en meer inzicht ontwikkelen in de impact van corona en van eventuele corona-steunmaatregelen.

### 5.3 Kaders stellen en controleren: terugkijken en vooruitzien

**Kaderstellende rol** De hiervoor weergegeven moties laten zien dat de raden op die manier invulling geven aan zowel de kaderstellende als controlerende rol. Ten aanzien van de kaderstellende rol kunnen in bredere zin de volgende constatering worden gedaan:

- In de eerste periode van de coronacrisis was feitelijk van kaderstelling door de raad niet of nauwelijks sprake. Het college trof maatregelen en informeerde de raad achteraf.
- Via moties hebben de raden in alle vier gemeenten, in de ene vaker dan in andere, bijgedragen aan kaderstelling. Bijvoorbeeld door (extra) aandacht te vragen voor kwetsbare groepen inwoners of door de coronacrisis getroffen ondernemers en instellingen.
- Gaandeweg het voorjaar heeft de raad in de vier gemeenten weer meer en actievere betrokkenheid bij het coronadossier. Raden worden weer in de gelegenheid gesteld om voorstellen van het college aan te nemen of te verwerpen.
- In geen van de gemeenten heeft het college aan de raad op het coronadossier meerdere alternatieven voorgelegd om over te besluiten.

**Controlerende rol** De controlerende rol van de raad is op het coronadossier lastig in die zin dat er door de colleges geen scherp geformuleerde ambities zijn geformuleerd. Het is voor de raad dan niet mogelijk om te toetsen of de gemeente 'nog op schema ligt met de uitvoering'. De controlerende rol krijgt daarmee feitelijk grotendeels het karakter van aandacht vragen voor aspecten van de corona-aanpak waarvan de raad het vermoeden heeft dat extra aandacht of inzet gewenst is. De controlerende rol van de raad komt dan in het verlengde te liggen van de kaderstellende rol. De raad kan ook controleren of door het college geformuleerde uitgangspunten worden nageleefd. De in het onderzoek verzamelde raadsvragen en moties bevatten geen duidelijke voorbeelden waarbij langs deze weg door de raden invulling is gegeven aan de controlerende rol door het college aan te spreken op het naleven van de geformuleerde uitgangspunten.

Met betrekking tot de financiële consequenties van corona voor de gemeente hebben de raden hun controlerende rol meer inhoud kunnen geven. Er is in de vier gemeenten door

de raden via raadsvragen en moties aandacht gevraagd voor het toelichten op en inzichtelijk maken van de (financiële en overige) impact van corona op de gemeente. Deze vragen hebben eraan bijgedragen dat het college de raad heeft voorzien met financiële overzichten en monitors waarin de financiële gevolgen werden meegenomen. Daarnaast hebben gemeenten geïnvesteerd in monitors en peilingen om inzicht te genereren in de mate waarin gebruik is gemaakt van voorzieningen en hoe economische sectoren zich ontwikkelen ondanks de coronacrisis (zoals in Arnhem, Breda, Oss en Tilburg). Daarnaast zijn er peilingen onder inwoners over hoe zij de coronacrisis ervaren in Tilburg en Breda, en inventariseert de gemeente Arnhem met het coronadashboard ook het effect van corona op het welzijn van inwoners naast de impact op de economie en ondernemers.

Het onderzoek levert wat betreft kaders stellen en controleren de volgende beelden op:

| Toelichting op invulling <b>kaderstellende en controlerende rol van de raad</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                                          | <p>Beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is door de gemeenteraad in Arnhem een groot aantal raadsvragen geformuleerd, vanaf de start van de coronacrisis, en er is regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid via moties accenten te leggen.</li> <li>• De raad is betrokken bij het afwegingskader corona 2020-2021 en de 'Arnhemse aanpak' en heeft met beide documenten ingestemd.</li> <li>• De raad heeft per motie het college gevraagd door het opstellen van scenario's stuurinformatie te genereren en inzicht te ontwikkelen in de mogelijke gevolgen van corona en de financiële risico's.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Breda                                                                           | <p>Beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Bredase raad stelde vanaf het begin veel raadsvragen en diende diverse moties in. Zowel bij het 1<sup>e</sup> als 2<sup>e</sup> maatregelenpakket was er sprake van een levendige discussies in de raad. Desondanks is er bij een deel van de raad gevoel "langs de zijlijn te staan".</li> <li>• De raad stelt onder meer vragen over de informatiepositie van de raad, de rolverdeling met het college en wenselijkheid van scenario's.</li> <li>• Een raadslid neemt initiatief om als raad actiever betrokken te worden bij besluitvorming over corona-aanpak en (steun)maatregelen.</li> <li>• De aandacht richt zich daarbij ook op specifieke burgemeestersbevoegdheden in geval van crisis. De burgemeester heeft medio december 2020 op deze aspecten gereageerd in een brief aan de raad.</li> <li>• Bij de behandeling van het tweede en derde maatregelenpakket in mei 2020 en januari 2021 is de reguliere cyclus van beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende raadsoverleg weer hervat.</li> <li>• De voor het onderzoek aan raadsfracties voorgelegde vragen en met hen belegde sessie toont dat er waardering is voor het snelle handelen van het college, waarbij aanvankelijk vooral achteraf is geïnformeerd. Wenspunten blijven het ontbreken van scenario-uitwerkingen.</li> </ul> |
| Oss                                                                             | <p>Beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de eerste weken van de coronacrisis waren fysieke raadsvergade-</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <p>ringen niet mogelijk en was wettelijk nog niet geregeld dat er digitaal vergaderd kon worden. In die periode is er door het college wekelijks overlegd met de fractievoorzitters.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De in deze periode door het college genomen besluiten zijn achteraf niet voorgelegd aan de gemeenteraad ter goedkeuring. De inschatting was dat de gemeenteraad zich kon vinden in de genomen besluiten. De raad heeft zelf ook niet gevraagd om alsnog over deze collegebesluiten te vergaderingen of het college hierover aangesproken.</li> <li>• Vanaf 16 april 2020 hebben digitale raadsvergadering plaatsgevonden. In het eerste overleg op 16 april is het onderwerp corona niet inhoudelijk besproken. De fracties in de gemeenteraad van Oss hebben in de periode daarna wel op diverse momenten raadsvragen gesteld over corona en steunmaatregelen en hierover moties ingediend maar minder dan in met name Arnhem en Breda.</li> <li>• De raad heeft in juni 2020 de door het college opgestelde 'opiniënoota' besproken en de daarin opgenomen uitgangspunten bij te nemen corona-steunmaatregelen goedgekeurd en is zo akkoord gegaan met belangrijke kaders bij de uitwerking van corona-steunmaatregelen.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     |
| Tilburg | <p>Beeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De raad heeft in een motie van 25 mei 2020 unaniem uitgesproken dat het college zo mogelijk elke 14 dagen met de raad in gesprek gaat over gevolgen en effecten van de coronacrisis, zodat de Raad besluiten kan nemen over lokale maatregelen die nodig zijn.</li> <li>• Met de motie van 25 mei 2025 spreekt de raad ook uit in te stemmen met de tot dan door het college genomen maatregelen.</li> <li>• Tot dan was de betrokkenheid van de raad vooral passief, in die zin dat de raad bij genomen maatregelen achteraf werd geïnformeerd.</li> <li>• Verder beperkt de raad op 14 december 2020 het mandaat van het college tot € 75.000 per maatregel en tot € 500.000 in totaal geldend voor 2021.</li> <li>• In de periode daarvoor nam de raad ook besluiten over coronasteunmaatregelen, waarbij dit vooral maatregelen betreft met financiële gevolgen voor de gemeente (o.a. vrijstelling precario voor terrassen, wijziging legesverordening, regeling leges evenementen).</li> <li>• In een informele sessie met raadsleden voor het voorliggende onderzoek is gebleken dat de meeste raadsleden positief oordelen over de informatievoorziening door het college en dat raadsfracties terughoudend waren met indienen van raadsvragen om het college ruimte te geven. Gaandeweg 2020, in de periode van mei en juni 2020, is de normale verhouding tussen raad en college weer hersteld.</li> </ul> |

Volksvertegenwoordigende rol

Het rekenkameronderzoek levert op dat de meeste raadsfracties gedurende de coronacrisis door allerlei maatschappelijke organisaties, al dan niet gesubsidieerde instellingen, bedrijven, zzp'ers en inwoners zijn benaderd met vragen over corona en met op dat vlak ervaren problemen. Op basis van antwoorden op aan raadsleden voor het voor-

liggende onderzoek voorgelegde vragen kan worden gesteld dat zij met name ook vanuit sectoren als horeca, cultuur, sport en zorg benaderd zijn met vragen. Ook het lokale MKB heeft, via de lokale ondernemersverenigingen en ook op het niveau van individuele bedrijven, raadsleden benaderd. Raadsleden geven aan dat in voorkomende gevallen bedrijven bijvoorbeeld zijn doorverwezen naar een ondernemersloket. Het laat zien dat raadsleden ook gedurende de coronacrisis hun volksvertegenwoordigende rol zijn blijven vervullen. Allerlei (groepen) inwoners weten raadsleden te vinden, van studenten (over het wegvallen van bijverdiensten in relatie tot studieschulden) tot ouderenorganisaties (over subsidiemogelijkheden). Raadsleden geven aan zelf ook actief inwoners, bedrijven of instellingen te hebben opgezocht om te kijken hoe de coronacrisis hun raakt.

Op een ander niveau trekken raadsleden, en een enkele keer volledige raden, aan de bel over hun zorg of zij hun volksvertegenwoordigende rol nog wel goed kunnen uitoefenen. Eind mei steunt de volledige raad van Tilburg een motie waarin het college wordt opgeroepen waar mogelijk elke 14 dagen in gesprek te gaan met de raad over de gevolgen en effecten van de coronacrisis, zodat de raad de besluiten kan nemen over lokale maatregelen die nodig zijn. In de overwegingen in de motie wordt er expliciet aan gerefereerd dat “raadsleden verantwoordelijkheid hebben als volksvertegenwoordigers van de samenleving”. Ook in Breda is er expliciet gediscussieerd over de positie van de raad en hoe de raad ook in tijden van corona in positie kan komen en blijven.

## 6 Leereffecten

De zesde deelvraag in het onderzoek richt zich op het lerend vermogen van de gemeenten.

|                     |                                                                                                                                                              |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relevante deelvraag | Wat kunnen de deelnemende gemeenten van elkaar leren bij het versterken van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken van de raden? |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Samengevat zijn de **conclusies**:

- Elke gemeente lijkt te kunnen leren van in één van de vier andere gemeenten opgedane ervaringen en daar (succesvol) toegepaste aanpakken of beleidsmatige ideeën.

### 6.1 Door betrokkenen als positief ervaren praktijken

De uitgevoerde inventarisatie heeft diverse praktijken opgeleverd waar betrokkenen positief op terugkijken. Betrokkenen kunnen zijn raadsleden, portefeuillehouders en ambtelijke betrokkenen. Weergegeven zijn ervaringen waarvan BEA op basis van gevoerde gesprekken inschat dat deze breed worden gedeeld in de betreffende gemeente. De geïnventariseerde 'good practices' vormen mede de basis voor onderling uit te wisselen leereffecten.

| Overzicht van door gemeenten gemaakte keuzes die terugkijkend kunnen worden beschouwd als <b>'succes'</b> , waar andere gemeenten mogelijk van kunnen leren. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                                                                                                                                       | <p>Als positief ervaren aspecten van corona-aanpak en betrokkenheid raad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kiezen voor collegiale verantwoordelijkheid voor corona-crisisaanpak met op elk thema twee portefeuillehouders betrokken.</li> <li>• Opstellen van een 'Arnhems afwegingskader corona 2020-2021', met uitgangspunten voor door de gemeente te vervullen rol en focus.</li> <li>• Initiatief 'Voor elkaar in Arnhem', waarmee de samenwerking tussen aanbieders op het terrein van welzijn en zorg is bevorderd en waardoor de hulpvraag van kwetsbare inwoners kon worden verbonden met het beschikbare aanbod aan vrijwilligers en buurtinitiatieven.</li> <li>• Zomer 2020 is er al een aanzet voor een corona-herstelagenda.</li> </ul>                                                                                   |
| Breda                                                                                                                                                        | <p>Als positief ervaren aspecten van corona-aanpak en betrokkenheid raad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vroeg in de coronacrisis ingestelde BroodNood-fonds voorzag in een wezenlijke behoefte, gelet op het gebruik dat er van is gemaakt.</li> <li>• Bij het eerste entweede pakket corona-steunmaatregelen formuleerde het college voor soorten maatregelen uitgangspunten over de inzet van de gemeente, met oog voor effectiviteit en doelmatigheid.</li> <li>• De keuze voor een beperkt aantal steunpakketten draagt bij aan transparantie en bevordert een heldere fasering van maatregelen.</li> <li>• Het agenderen in de raad van de rolverdeling tussen college en raad, inclusief burgemeestersbevoegdheden, waarbij een werkbaar modus is gevonden om de raad actiever te betrekken bij besluitvorming.</li> </ul> |
| Oss                                                                                                                                                          | Als positief ervaren aspecten van corona-aanpak en betrokkenheid raad:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In vroeg stadium van de coronacrisis als gemeente uitgangspunten formuleren over de te kiezen rol en het soort maatregelen dat de gemeente wel en welke maatregelen de gemeente niet wil nemen.</li> <li>• Nauwe samenwerking van college en directieteam over coronamaatregelen, zodat de 'staande organisatie' de crisis goed kon managen.</li> <li>• Uitvoeren van de Tozo-maatregel met vooral eigen medewerkers, zodat de gemeente hier financieel voordeel uit haalde.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Tilburg | <p>Als positief ervaren aspecten van corona-aanpak en betrokkenheid raad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeenteraad heeft op 25 mei 2020 het college zowel ruimte gegeven om zijn rol te kunnen vervullen bij de aanpak van de coronacrisis maar tegelijkertijd deze ruimte wel begrensd (zowel financieel als wat betreft de vraag wanneer een besluit 'langs de raad moet').</li> <li>• Een combi-portefeuillehoudersoverleg op vrijdag, ter voorbereiding van besluitvorming in het college de dinsdag erna, en een ambtelijk 'corona forum', als ambtelijke organisatiedoorsnijdende overlegtafel.</li> <li>• De monitor 'Tilburg onder corona' met informatie over gevolgen van corona (ook financieel) en welke maatregelen de gemeente neemt.</li> </ul> |

## 6.2 'Halen/brengen'-matrix, wat kunnen gemeenten van elkaar leren?

Het door de gemeente Oss vroegtijdig formuleren van algemene uitgangspunten kan inspiratie vormen voor de andere B3A-gemeenten. Ook het expliciet bespreken daarvan met de raad inspireert, net als de expliciete discussie in Breda over de rolverdeling van college en raad. Hetzelfde geldt voor het snel na de eerste crisisperiode hervatten van de reguliere vergadercyclus van de raad in Arnhem en Breda. De wijze waarop de raad in Tilburg het college enerzijds ruimte gaf en anderzijds het mandaat begrensde bevat ook leereffecten.

Wat gemeenten van elkaar kunnen leren, is samengevat in onderstaande overzicht:

| <div>→ Halen</div> <div>↓ Brengen</div> | Arnhem                                                                      | Breda                                                                                | Oss                                                            | Tilburg                                                                                       |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arnhem                                  |                                                                             |                                                                                      | Herstelagenda<br>Snel hervatten reguliere vergadercyclus raad  | Snel hervatten reguliere vergadercyclus raad                                                  |
| Breda                                   | BroodNood-regeling<br>Steunpakketten per fase                               |                                                                                      | BroodNood-regeling<br>Herstelagenda<br>Steunpakketten per fase | BroodNood-regeling<br>Steunpakketten per fase<br>Snel hervatten reguliere vergadercyclus raad |
| Oss                                     | Algemene uitgangspunten<br>corona-steunmaatregelen<br>Corona-debat hierover | Algemene uitgangspunten<br>corona-steunmaatregelen<br>Corona-debat hierover          |                                                                | Algemene uitgangspunten<br>corona-steunmaatregelen<br>Corona-debat hierover                   |
| Tilburg                                 | Convenant ketensolidariteit<br>horeca                                       | Convenant ketensolidariteit<br>horeca<br>Mandaat geven aan college<br>met begrenzing | Convenant ketensolidariteit<br>horeca                          |                                                                                               |

Bij de 'vulling' van de corona-aanpak is gebleken dat het BroodNood-fonds in Breda in een behoefte voorziet. Een meerwaarde leverde ook het zoeken van samenwerking met maatschappelijke partners in Tilburg (met het convenant ketensolidariteit horeca). De aanzetten voor een herstelagenda in Arnhem en Breda, en in mindere mate Tilburg, kunnen Oss inspireren hier ook expliciet werk van te maken, inspelend op het aflopen van de huidige lockdown.

## Bijlage I: corona-steunmaatregelen van het Rijk

Gemeenten hebben hun rol in de sociaaleconomische ondersteuning van burgers en bedrijven vooral gezien als aanvullend op de ondersteuning van het Rijk. Gemeenten hebben, anders dan het Rijk, niet de middelen om een grootschalig ondersteuningsbeleid te financieren. Wel zijn ze, beter dan het Rijk, in staat om bij de ondersteuning maatwerk te realiseren en te voorkomen dat bepaalde groepen tussen wal en schip vallen. De gemeentelijke maatregelen kunnen echter niet goed worden begrepen zonder inzicht in de rol van de Rijksoverheid.

In deze bijlage is een inventarisatie opgenomen van de corona-steunmaatregelen van de Rijksoverheid. De informatie is afkomstig uit de brieven over de noodpakketten die het kabinet aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. De bijlage is bedoeld als overzicht en bevat dan ook beperkte informatie over de inhoud van de maatregelen en indicaties voor de bedragen die met de verschillende maatregelen zijn genoemd. Een volledig overzicht is pas te verwachten als het stof rond de coronacrisis is opgetrokken.

### Accent

Het accent van de corona-steunmaatregelen van het Rijk ligt op:

- Bieden van directe financiële ondersteuning voor bedrijven en ondernemers, bijvoorbeeld:
  - Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).
  - Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW).
  - Tegemoetkoming ondernemers in getroffen sectoren (TOGS), later opgevolgd door de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL).
- Verruimen van al beschikbare kredietfaciliteiten en borgstellingsregelingen, om bedrijven in staat te stellen bij andere partijen (zoals banken) te kunnen lenen om op die manier de coronacrisis te kunnen overleven. Voorbeelden zijn:
  - BMKB-C tijdelijke faciliteit onder de BMKB.
  - GO-C verruiming regeling Garantie Ondernemingsfinanciering.
  - Rentekorting kleine ondernemers op microkredieten Qredits.
  - Tijdelijke verruiming Borgstelling MKB Landbouwkredieten.
  - COL Corona overbruggingslening.
  - KKC (Klein Krediet Corona), overheidsgarantie op bankkredieten aan het MKB.

### Snelle actie

De Rijksoverheid heeft al op 18 maart 2020 diverse maatregelen afgekondigd gericht op bedrijven en zelfstandigen:

| Tijdslijn van genomen maatregelen : 1 maart 2020 tot heden |                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| datum                                                      | Beknopte toelichting op maatregel                                                                                                                                                                            |
| 18-3-2020                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tozo 1 inkomenssteun voor ondernemers;</li> <li>• NOW 1 inkomenssteun voor werknemers;</li> <li>• TOGS tegemoetkoming ondernemers in getroffen sectoren;</li> </ul> |

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versoepeling inning, boetes en rente Belastingdienst 1;</li> <li>• BMKB-C tijdelijke faciliteit onder de BMKB;</li> <li>• GO-C verruiming regeling Garantie Ondernemingsfinanciering;</li> <li>• Rentekorting kleine ondernemers op microkredieten Qredits;</li> <li>• Tijdelijke verruiming Borgstelling MKB Landbouwkredieten;</li> </ul> |
| 25-4-2020           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• COL Corona overbruggingslening</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 7-5-2020            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• KKC (Klein Krediet Corona), overheidsgarantie op bankkredieten aan het MKB;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 20-5-2020           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tozo 2</li> <li>• NOW 2</li> <li>• TVL 1 tegemoetkoming vaste lasten MKB</li> <li>• Tweede tranche COL</li> <li>• Continuering BMKB-C en GO-C</li> <li>• Versoepeling inning, boetes en rente Belastingdienst 2;</li> </ul>                                                                                                                 |
| doorlopend maatwerk | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steunmaatregelen internationaal opererend Nederlands bedrijfsleven;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 28-8-2020           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tozo 3</li> <li>• NOW 3</li> <li>• TVL 2</li> <li>• steunpakket culturele sector;</li> <li>• tegemoetkoming dierenruinen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                         |

## Overzicht corona-steunmaatregelen Rijksoverheid: noodpakket 1, 2 en 3

| Maatregel        | Doelgroep                              | Plafond/<br>open einde | Gift/<br>Lening | Begrote cq beschikbare middelen (mln euro) |        |        | Totaal        |
|------------------|----------------------------------------|------------------------|-----------------|--------------------------------------------|--------|--------|---------------|
|                  |                                        |                        |                 | NP 1.0                                     | NP 2.0 | NP 3.0 |               |
| TOZO-gift        | zelfstandige ondernemers               | O                      | G               | 1.500                                      | 700    | 610    | 2.810         |
| TOZO-lening      | zelfstandige ondernemers               | O                      | L               | 2.000                                      | 400    |        | 2.400         |
| NOW              | werkgevers                             | O                      | G               | 10.000                                     | 10.000 | 5.400  | 25.400        |
| TOGS/TVL         | ondernemers in getroffen sectoren      | O                      | G               | ?                                          | 1.000  | 1820   | 2.820         |
| Belastingdienst  | alle ondernemingen                     | O                      | G               | ?                                          |        |        | 0             |
| BMKB-C           | MKB                                    | O                      | L               | ?                                          | 1.500  |        | 1.500         |
| GO-C             | MKB                                    | P                      | L               | 1.100                                      | 10.000 |        | 11.100        |
| Qredits-C        | KB                                     | P                      | L               | 6                                          |        |        | 6             |
| ML-C             | ondernemers land- en tuinbouw          | O                      | L               | ?                                          |        |        | 0             |
| COL              | innovatieve bedrijven                  |                        | L               |                                            | 150    |        | 150           |
| KKC              | MKB                                    |                        | L               |                                            | 713    |        | 713           |
| Steunmaatregelen | internationaal opererend bedrijfsleven | O                      |                 |                                            |        |        | 0             |
| Steunpakket      | instellingen culturele sector          | P                      | G               |                                            | 360    | 482    | 842           |
| Programmakosten  | landelijke publieke omroep             | P                      | G               |                                            |        | 19     | 19            |
| Tegemoetkoming   | dierentuinen                           | P                      | G               |                                            |        | 39     | 39            |
|                  | evenementenbranche                     |                        |                 |                                            |        | 0      | 0             |
|                  | reisbranche                            | P                      | L               |                                            |        | 160    | 160           |
| <b>Totaal</b>    |                                        |                        |                 |                                            |        |        | <b>47.799</b> |

### **Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)**

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is bedoeld voor zelfstandig ondernemers met en zonder personeel. De maatregel kreeg in het eerste noodpakket een looptijd 18 maart tot en met 31 mei 2020. De regeling bestaat uit twee delen:

- Een aanvullende uitkering voor levensonderhoud voor het geval het inkomen van de ondernemer door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt.
- Een lening voor bedrijfskapitaal om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen.

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is gebaseerd op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). De Tozo behelst een versoepeling van de voorwaarden waaraan een ondernemer moet voldoen om voor bijstandsverlening in aanmerking te komen. Er wordt geen toets gedaan op de levensvatbaarheid van de onderneming, er is geen partnertoets en er is geen vermogenstoets.

De regeling wordt uitgevoerd door de gemeenten. Gemeenten zullen volledig worden gecompenseerd voor het extra beroep op aanvullende bijstand, bedrijfskapitaal en uitvoeringskosten. Bij de presentatie van het eerste noodpakket raamde het Rijk de kosten van de regeling op maximaal € 1,5 tot € 2 mrd voor inkomensondersteuning (inclusief uitvoeringskosten) en € 2 mrd voor bedrijfskapitaal.

In het tweede noodpakket is de maatregel verlengd tot en met 31 augustus 2020. Daarbij zijn aanpassingen doorgevoerd in de voorwaarden. Voor de aanvullende uitkering gaat een partnertoets gelden. Voor de lening geldt een hoger maximumbedrag. Een ondernemer komt niet meer in aanmerking voor een lening als hij in surseance van betaling of faillissement verkeert. Het Rijk verwachtte ten tijde van het tweede noodpakket dat de kosten voor de maatregel voor 2020 als geheel € 0,7 mrd zouden bedragen voor inkomenssteun en € 0,4 mrd voor kapitaalverstrekkingen. Deze bedragen zijn inclusief uitvoeringskosten. In het derde noodpakket is de maatregel verlengd tot 1 juli 2021. Per 1 oktober 2020 is een beperkte vermogenstoets ingevoerd in de vorm van een toets op beschikbare geldmiddelen. Per 1 januari wil de Rijksoverheid ondernemers meer gaan ondersteunen bij de voorbereiding op een nieuwe toekomst. Die ondersteuning wordt een taak van de gemeenten, die daartoe het instrumentarium van de Participatiewet zullen inzetten. Op 1 juli 2021 zal de Tozo ophouden te bestaan en zal de reguliere Bbz van toepassing zijn.

### **Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW)**

NOW staat voor Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud. Deze noodmaatregel vervangt tijdelijk de werktijdverkorting-regeling, die als gevolg van de coronacrisis onder te grote druk was komen te staan. De eerste versie van de NOW is opgenomen in het eerste noodpakket dat de regering op 17 maart 2020 heeft gepresenteerd.

De regeling wordt uitgevoerd door het UWV. Werkgevers die te maken hebben met tenminste 20% verwacht omzetverlies kunnen, gerelateerd aan het omzetverlies, kunnen bij het UWV voor een periode van drie maanden een tegemoetkoming in de loonkosten aanvragen

ter hoogte van 90% van de loonsom. Per werknemer geldt een maximum van tweemaal het maximumdagloon voor de werknemersverzekeringen. De werkgever ontvangt daarbij een forfaitaire opslag voor werkgeverslasten van 30%. Bij de aanvraag committeert de werkgever zich vooraf aan de verplichting géén ontslag om bedrijfseconomische redenen aan te vragen voor zijn werknemers gedurende de periode waarover de tegemoetkoming ontvangen wordt. Wanneer de werkgever toch ontslag aanvraagt om bedrijfseconomische redenen, wordt een correctie toegepast ter grootte van 150% van de loonsom van de ontslagen werknemers.

In het tweede noodpakket, dat op 20 mei 2020 is gepresenteerd, blijft de NOW gedurende de maanden juni, juli, augustus en september van kracht. Wel wordt een aantal aanpassingen doorgevoerd. De forfaitaire opslag voor werkgeverskosten gaat omhoog van 30% naar 40%. De correctie bij ontslag om bedrijfseconomische redenen wordt bijgesteld van 150% tot 100%. Wel moet de werkgever bij een ontslag van meer dan 20 werknemers een akkoord bereiken over de ontslagen met een vertegenwoordiging van de werknemers. Bovendien wordt als aanvullende voorwaarde in de regeling opgenomen dat de werkgever zich inspant om werknemers te stimuleren om aan om- of bijscholing te doen.

In het derde noodpakket wordt een geleidelijke afbouw van de NOW-regeling aangekondigd. De looptijd van negen maanden is onderverdeeld in drie tranches van drie maanden. In de eerste tranche (het vierde kwartaal van 2020) wordt de tegemoetkoming verlaagd van 90% naar 80% van de loonsom. In de tweede tranche wordt het vergoedingspercentage verlaagd naar 70% en in de derde tranche naar 60%. De correctie bij ontslag om bedrijfseconomische redenen wordt geschrapt. In de derde tranche wordt het maximaal te vergoeden loon per werknemer verlaagd van twee maal het dagloon naar eenmaal het dagloon.

### **Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS)...**

In het eerste noodpakket kondigt het kabinet aan dat er een noodloket komt voor een tegemoetkoming in de vorm van een gift voor de eerste nood bij ondernemers die direct zijn getroffen door overheidsmaatregelen ter bestrijding van de coronacrisis en die hun omzet daardoor geheel of grotendeels zien verdwijnen. De maatregel is slechts toegankelijk voor ondernemers uit een beperkt aantal sectoren.

Het noodloket krijgt later de naam Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS). Via de TOGS kon een specifieke groep getroffen ondernemers een eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 netto krijgen waarmee ze hun vaste lasten konden betalen. Voor de regeling komen ondernemers in aanmerking. Vooral kappers en ondernemers in de horeca maakten gebruik van de regeling. Bijna een kwart van de TOGS-uitkeringen ging naar bedrijven uit deze sectoren.

### **... en opvolger Tegemoetkoming vaste lasten MKB (TVL)**

In het tweede noodpakket wordt de TOGS vervangen door de TVL (tegemoetkoming vaste lasten MKB). De TVL is bedoeld voor bedrijven in dezelfde sectoren als de TOGS. De TVL biedt deze bedrijven een tegemoetkoming die afhankelijk is van de omvang van het bedrijf, de hoogte van de vaste kosten en de mate van omzetsderving. De vergoeding kan oplopen tot € 20.000 voor drie maanden.

In het derde noodpakket kondigt het kabinet een verlenging van de TVL aan met negen maanden. De voorwaarden worden geleidelijk aangescherpt. In het vierde kwartaal van 2020 komen (net als in de eerste en tweede periode) bedrijven uit getroffen sectoren in aanmerking als ze meer dan 30% omzetverlies hebben geleden. In het eerste kwartaal van 2021 wordt dit verhoogd tot 40% en in het tweede kwartaal van 2021 tot 45%. De vergoeding blijft gelijk aan 50% van de vaste lasten, maar om de grotere MKB-bedrijven beter te bedienen wordt het maximumbedrag verhoogd tot € 90.000 per drie maanden.

### **Verlaging voorlopige aanslagen, uitstel van betaling en verlaging boeterente**

Op 12 maart 2020 heeft het kabinet aangekondigd dat de Belastingdienst bijzonder uitstel van betaling zal verlenen aan alle ondernemers die door de coronacrisis in liquiditeitsproblemen zijn gekomen of zullen komen. In het eerste noodpakket voegt het kabinet daaraan andere maatregelen toe. Zo wordt de invorderingsrente verlaagd van 4% tot 0,1% en kunnen ondernemers op verzoek een verlaging krijgen van de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting.

In het tweede noodpakket is de periode waarin ondernemers uitstel van betaling kunnen aanvragen verlengd tot 1 september 2020. Bovendien wordt het mogelijk gemaakt om uitstel van betaling aan te vragen voor betalingsverplichtingen op grond van EU-douanewetgeving. De verlaging van de invorderingsrente wordt verlengd tot 1 oktober 2020.

In het derde noodpakket is voorzien in een geleidelijke afbouw van de fiscale maatregelen die in de eerste twee pakketten zijn geïntroduceerd.

### **Kredietverlening, borgstelling en garantieregeling**

Het kabinet heeft verschillende maatregelen getroffen om de toegang van het MKB tot de kapitaalmarkt open te houden. In het eerste noodpakket gaat het om de volgende maatregelen:

- Er is een tijdelijke faciliteit gecreëerd onder de Borgstellingsregeling voor het MKB (BMKB) voor kleine en middelgrote bedrijven die zijn getroffen door de coronamaatregelen. Onder deze faciliteit kunnen in de kern gezonde bedrijven een hogere borgstelling verkrijgen voor af te sluiten kredieten.
- Het kabinet heeft het garantiebudget van de regeling Garantie Ondernemersfinanciering

ring uitgebreid van € 400 miljoen tot € 1,5 miljard. Hiermee kan de maximale GO-faciliteit per onderneming worden verhoogd van € 50 tot € 150 miljoen.

- Het kabinet heeft € 6 miljoen beschikbaar gesteld aan Qredits om door corona getroffen ondernemingen een rentekorting te kunnen bieden op hun microkredieten.
- Het kabinet heeft de borgstelling voor werkkapitaal onder de regeling Borgstelling MKB Landbouwkredieten tijdelijk verruimd om de liquiditeitsproblemen van de land- en tuinbouw te verlichten.

Op 25 april 2020 heeft het kabinet besloten tot de instelling van een kredietfaciliteit voor groeibedrijven, namelijk de Corona-Overbruggingslening (COL). De kredietfaciliteit wordt uitgevoerd door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Het kabinet heeft voor dit overbruggingskrediet voor startups, scale-ups en innovatieve MKB-ers € 100 miljoen beschikbaar gesteld. De COL is een van de aanvullende maatregelen om ondernemers te ondersteunen vanwege de economische gevolgen van het coronavirus en is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de ROM's en Techleap.nl.

In het tweede noodpakket is voorzien in een tweede tranche voor de COL ter grootte van € 150 miljoen.



**Bureau voor Economische Argumentatie**

Stad van Cahen, Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort

t 06 - 43 03 51 16

e [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)

i [www.bea.nl](http://www.bea.nl)

# Lokale steun in crisis

Vergelijking van corona-steunmaatregelen  
in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg

Deelrapport gemeente Breda

Maart 2020 werd Nederland overvallen door het coronavirus. Zowel inwoners als instellingen, bedrijven en zzp'ers werden hard geraakt in hun inkomsten, met name ook door maatregelen van de overheid om het virus te stoppen. Voor de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg en de Rekenkamercommissie Oss bracht BEA in beeld welke maatregelen deze gemeenten namen om de schade te beperken en hoe de raden daarbij betrokken waren.

**REKENKAMER Breda**

Reken  
kamer  
Arnhem  
.....



**T** Rekenkamer Tilburg



**Lokale steun in crisis**

Vergelijking van corona-steunmaatregelen  
in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg

*Deelrapport gemeente Breda*

OPGESTELD OP VERZOEK VAN:

Rekenkamer Arnhem, Rekenkamer Breda, Rekenkamer Tilburg en Reken-  
kamercommissie Oss

DATUM

9 maart 2021

OPGESTELD DOOR:

Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM  
i.s.m. drs. M.A. (Michiel) Langman van Affect Strategie en Economie

VOOR INFORMATIE:

**Bureau voor Economische Argumentatie**

Adres: Stad van Cahen  
Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort  
Telefoon: 06 – 430 35 116  
E-mail: [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)  
Website: [www.bea.nl](http://www.bea.nl)



## Inhoud

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                     | <b>1</b>  |
| <b>Antwoorden op onderzoeksvragen</b>                                                | <b>2</b>  |
| <b>1 Aanleiding, doel en vraagstelling</b>                                           | <b>7</b>  |
| 1.1 Lokale corona-steunmaatregelen in aanvulling op aanbod van Rijk.....             | 7         |
| 1.2 Welke maatregelen treffen gemeenten en hoe is raad betrokken?.....               | 7         |
| 1.3 Leeswijzer.....                                                                  | 9         |
| <b>2 Reactie Breda op corona: aanpak en organisatie</b>                              | <b>11</b> |
| 2.1 Opzet van een crisisorganisatie.....                                             | 11        |
| 2.2 Lokale en regionale crisismaatregelen op diverse beleidsvelden .....             | 13        |
| <b>3 Overzicht van genomen corona-steunmaatregelen</b>                               | <b>16</b> |
| 3.1 Tijdlijn: van crisis naar 'herpakken' naar uitwerken van een herstelagenda ..... | 16        |
| 3.2 Aantal corona-steunmaatregelen met uitsplitsing naar categorie.....              | 26        |
| <b>4 Informatiepositie en rol van de gemeenteraad</b>                                | <b>30</b> |
| 4.1 Betrokkenheid van de raad op sleutelmomenten en breder .....                     | 30        |
| 4.2 Beeld van raadleden over hun rol en betrokkenheid .....                          | 37        |
| <b>5 Meegewogen belangen en risico's &amp; gemaakte afwegingen</b>                   | <b>42</b> |
| 5.1 Omgaan met (financiële) risico's .....                                           | 42        |
| 5.2 Meegewogen belangen bij gemaakte beleidskeuzes .....                             | 47        |
| <b>Bijlage I: andere maatregelen dan corona-steunmaatregelen</b>                     | <b>51</b> |



## Voorwoord

In opdracht van de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg en de Rekenkamercommissie van Oss heeft Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) in de periode van eind oktober 2020 tot en met februari 2021 onderzoek gedaan naar door de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg genomen corona-steunmaatregelen en de wijze waarop de raaden daarover zijn geïnformeerd en zijn betrokken bij besluitvorming over deze maatregelen.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een **hoofdrapport**, met daarin antwoorden op de geformuleerde onderzoeksvragen en een inventarisatie van 'lessons learned'. Het hoofdrapport is zelfstandig leesbaar. Voor een meer diepgaande uitwerking van de onderzoeksvragen op het niveau van de afzonderlijke gemeenten verwijst BEA naar de het betreffende **deelrapport**. De beantwoording van de onderzoeksvragen gericht op 'lessons learned' en hoe de raad in voorkomende gevallen beter in positie kan komen, is te vinden in het hoofdrapport.

Het voorliggende rapport is het deelrapport gericht op de **gemeente Breda**.

Het onderzoek is uitgevoerd onder aansturing van een begeleidingscommissie onder leiding van Astrid van der Klift met daarin vertegenwoordigers vanuit de vier betrokken rekenkamer(commissie)s. BEA wil Meriam de Lange en Maaïke van Elteren (namens Rekenkamer Arnhem), Hans Verdellen (namens Rekenkamer Arnhem en Rekenkamer Breda), Juliët Wiggers (Rekenkamer Breda), Margriet van Tulder en Astrid van der Klift (namens Rekenkamercommissie Oss) en Deborah van Gestel en Theo van Mullekom (namens Rekenkamer Tilburg) graag hartelijk danken voor hun inhoudelijke inbreng in het onderzoek, het meedenken over de wijze waarop de resultaten het beste konden worden weergegeven en in het algemeen het bijdragen aan het ontsluiten van informatie ten behoeve van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door ondergetekende namens BEA en Michiel Langman van Affect Strategie en Economie. De betrokkenheid van de vier rekenkamer(commissie)s laat onverlet dat het voorliggende onderzoek volledig voor rekening komt van BEA.

Amersfoort, 9 maart 2021

Bureau voor Economische Argumentatie  
namens deze

Herbert ter Beek  
[herbert.ter.beek@bea.nl](mailto:herbert.ter.beek@bea.nl)

## Antwoorden op onderzoeksvragen

| Vraagstelling voor B3A-onderzoek: centrale vraagstelling en deelvragen                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Onderzoeksvraag                                                                                                                                                                                                                                                                               | Antwoord                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1. Welke landelijke, regionale en lokale corona-steunmaatregelen zijn op welk moment en met welk doel genomen in de deelnemende gemeenten (ambitie is een globaal overzicht)? Welke steunmaatregelen hebben de gemeenten zelf genomen waarbij de raden actief betrokken hadden kunnen worden? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In paragraaf 3.2 is een overzicht opgenomen van de door de gemeente Breda genomen corona-steunmaatregelen. BEA heeft 43 maatregelen geïnterpreteerd die kunnen worden gezien als corona-steunmaatregelen (tot aan het 3<sup>e</sup> pakket maatregelen dat eind december 2020 aan de raad is toegezonden).</li> <li>• De maatregelen vallen voornamelijk in de volgende categorieën: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lenigen van acute nood, in de vorm van een ‘broodnood’-regeling en een noodfonds COVID-19.</li> <li>➤ Uitstel van betaling van lokale belastingen en aan de gemeente te betalen facturen of verlaging van aan te gemeente te betalen facturen (bijvoorbeeld op het terrein van afvalinzameling).</li> <li>➤ Niet innen of terugbetaling van precario voor onder meer terrassen die voor een bepaalde periode niet gebruikt konden worden of evenementen die niet konden doorgaan.</li> <li>➤ Coulante houding t.o.v. huurders van gemeentelijk vastgoed (uitstel, onder voorwaarden mogelijk afstel).</li> <li>➤ Doorbetalen van subsidie aan instellingen ook als zij vanwege corona verwachte prestaties niet kunnen leveren.</li> <li>➤ Faciliteren van instellingen of bedrijven om zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld door extra middelen voor ondersteuning door Business Coach Breda en vouchers voor financieel advies voor het mkb).</li> <li>➤ Informatievoorziening over de crisis en de gevolgen daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van digitaliseren van ondernemersspreekuren, inrichten van een werkgeversservicepunt op regionale schaal, uitvoeren van monitors en periodieke metingen van impact van corona op ondernemers, enzovoort.</li> </ul> </li> </ul> |

|                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Stimuleren dat ondernemers ondanks corona alsnog omzet kunnen genereren, bijvoorbeeld door bijdrage aan campagne #Bredakooplokaal en het opstellen van een herstelplan toeristische en vrijetijdssector..</li> <li>➤ Matchen van bijdragen van rijk en provincie voor culturele instellingen in landelijke Basisinfrastructuur (BIS) en nemen van gerichte maatregelen ten behoeve van overige culturele organisaties.</li> <li>• Daarnaast heeft de gemeente specifieke regelingen getroffen gericht op bijvoorbeeld leveren van laptops aan scholen ten behoeve van huishoudens op het sociaal minimum en.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2. Op basis waarvan zijn afwegingen en beslissingen genomen inzake coronasteunmaatregelen in de deelnemende gemeenten? Zijn daarbij risico's onderkend wat betreft de invloed op toekomstige beleidskeuzes en zijn daarvoor passende maatregelen getroffen? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De financiële risico's van de coronacrisis voor de gemeente Breda hebben zowel in de raad als bij het college, gelet op de uitwerkingen op dit vlak in diverse raadsbrieven en andere nota's, veel aandacht gekregen. Door de raad zijn op dit vlak onder meer diverse raadsvragen gesteld.</li> <li>• De gemeente heeft ook diverse bepalingen geformuleerd om financiële risico's te beperken, bijvoorbeeld door maatregelen te laten gelden voor een beperkte periode en de doelgroep van maatregelen af te perken. Daarnaast zijn er diverse bepalingen geformuleerd om te voorkomen dat Breda bedrijven of instellingen steunt die desondanks niet levensvatbaar zijn (deze eis werd in de beginfase van de crisis niet expliciet gehanteerd maar wel vanaf het 2<sup>e</sup> pakket maatregelen).</li> <li>• De gemeente Breda heeft in aansluiting op door het CPB gehanteerde scenario's bij het 2<sup>e</sup> pakket maatregelen één scenario uitgewerkt. Hierover zijn raadsvragen gekomen omdat raadsleden bij voorkeur meerdere scenario's uitgewerkt hadden gezien.</li> <li>• Een belangrijk risico dat de gemeente signaleert, is dat lokaal alvast maatregelen worden genomen terwijl nog niet zeker is dat er door het rijk voor wordt gecompenseerd. Op enkele momenten heeft de gemeente Breda hier bewust een risico genomen vanuit de verwachting dat alsnog compensatie zou worden ontvangen.</li> <li>• Door de gemeente zijn in de operationalisering</li> </ul> |

|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                      | <p>van de diverse maatregelenpakket allerlei bepalingen geformuleerd om te voorkomen dat (financiële) risico's te groot worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daarnaast zijn er operationeel diverse uitgangspunten geformuleerd die moeten bevorderen dat door de gemeente in te zetten middelen effectief en doelmatig worden ingezet.</li> <li>• Andere uitgangspunten richten zich op: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rechtvaardigheid, bijvoorbeeld als er 'schrijnende gevallen' zijn die geen beroep kunnen doen op landelijke regelingen of die anderszins in het nauw komen terwijl eigenlijk wel sprake is van levensvatbaarheid.</li> <li>➤ Proportionaliteit. De in te zetten middelen moet wel in verhouding staan tot de maatschappelijke behoefte.</li> <li>➤ Mogelijkheid open willen houden voor het toepassen van maatwerk.</li> <li>➤ Keuze voor zoveel mogelijk generieke maatregelen boven bewerkelijke maatwerkmaatregelen (vanuit het oogpunt van doelmatigheid), waarbij dit uitgangspunt en niet op het totaal aantal organisaties in de stad.</li> <li>➤ Rechtmatigheid en het voorkomen van willekeur.</li> </ul> </li> </ul> <p>Geconstateerd kan worden dat de uitgangspunten onderling kunnen conflicteren. Bijvoorbeeld de wens om open te staan voor het toepassen van maatwerk en het uitgangspunt om zoveel mogelijk generieke maatregelen te treffen. Daarnaast is een uitgangspunt geformuleerd dat lokale maatregelen zich in principe richten op specifieke doelgroepen (sectoren, instellingen, ondernemers e.d.).</p> |
| 3. Welke belangen zijn bij genomen of op dat moment te nemen corona-steunmaatregelen door wie afgewogen in de deelnemende gemeenten? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de eerste periode van de crisis heeft vooral het college relevante belangenafwegingen gepleegd. De raad is hierover wel geïnformeerd en ook over waar die afwegingen toe hebben geleid qua invulling van maatregelen.</li> <li>• Vanaf het 1<sup>e</sup> maatregelenpakket in maart/april 2020 is in de raad wel actief gediscussieerd over voorgestelde maatregelen en mogelijke aanscherpingen op aanvullingen. Er wordt onder meer aandacht gevraagd voor beter inzicht in de financiële risico's, voor een proactieve houding</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                     | <p>richting ondernemers, het voorkomen dat corona tot allerlei sociale problemen leidt (bijvoorbeeld onderwijsachterstanden). Bij het 2<sup>e</sup> pakket is er aandacht voor financiële risico's en het ontbreken van meerdere scenario-uitwerkingen, voor groepen die zwaar geraakt worden als de horeca en andere groepen ondernemers.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifieke aandacht is er ook via raadsragen over de eis van behoud van banen als bedrijven steun van de gemeente ontvangen en voor het uitgangspunt dat “de gemeente alleen dingen gaat redden die perspectief hebben” en hoe de gemeente hier in de praktijk invulling aan geeft.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>4. Op welke wijze kwamen de raaden in de deelnemende gemeenten in positie voor de uitvoering van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van coronasteunmaatregelen?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeenteraad in Breda is vanaf het begin actief betrokken op het coronadossier, blijkend uit een groot aantal raadsragen en bij de presentatie van onder meer het 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> maatregelenpakket levendige discussies in de raad.</li> <li>• Uit antwoorden op voor het voorliggende onderzoek aan raadsfracties voorgelegde vragen blijkt waardering voor het snelle handelen van het college, waarbij veel raadsleden accepteren dat met name in de eerste fase van de crisis de betrokkenheid van de raad minder was en dat daarover vooral achteraf is geïnformeerd.</li> <li>• Vragen worden gesteld over de informatiepositie van de raad en over het ontbreken van scenario's, op basis waarvan de raad beter kan beoordelen wat 'goed' is.</li> <li>• Ten aanzien van het 1<sup>e</sup> maatregelenpakket is door een raadslid opgemerkt dat de raad “een beetje langs de zijlijn staat en achteraf mag meedenken”. Wel is dit maatregelenpakket en ook het 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> pakket besproken in een reguliere cyclus raadsvergaderingen (beeldvormend, oordeelsvormend en besluitvormend).</li> <li>• Door een ander raadslid is een initiatief genomen om als raad meer bij de besluitvorming over de inrichting van steunmaatregelen te worden betrokken. Met name richtte de aandacht zich op de wens om meer keuzemogelijkheden voorgelegd te krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van enkele beleidsscenario's. In het Bredaas Beraad van 19 november is hierover uitgebreid gesproken, ook aan de hand van een door een raadslid</li> </ul> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>opgesteld notitie.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De aandacht richtte zich hierbij ook op specifieke burgemeestersbevoegdheden in geval van crisis. Op 15 december heeft de burgemeester hier op gereageerd en op de inbreng van fracties in het debat van 19 november. Hij stelt ten aanzien van de specifieke burgemeestersbevoegdheden voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bij losstaande, spoedeisende beslissingen is overleg vooraf met uw raad niet praktisch haalbaar. De burgemeester stelt voor dan zo spoedig mogelijk achteraf uw raad informeren.</li> <li>➤ Bij besluiten die betekenis hebben voor meer dan één geval/ persoon, meer beleidsmatig van aard zijn en voor langere tijd gelden zal ik in principe streven naar bespreking met uw raad vooraf in een zo mogelijk openbare sessie. Duidelijk is dat een dergelijke mate van lokale ruimte voor burgemeesters de komende tijd nog niet aan de orde zal zijn. Het karakter van het overleg dat ik zal hebben met uw raad is te vergelijken met de zogenaamde voorhangprocedure: voorafgaande aan de toepassing van mijn bevoegdheden leg ik mijn oor te luister bij uw raad.</li> <li>➤ Uiteindelijk is de afweging aan de burgemeester als bestuursorgaan, waarbij deze uiteraard achteraf verantwoording zal afleggen over de gemaakte keuzes.</li> </ul> </li> </ul> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

\*\*\*

## 1 Aanleiding, doel en vraagstelling

### 1.1 Lokale corona-steunmaatregelen in aanvulling op aanbod van Rijk

- Maatregelen  
rijksoverheid...
- Nadat eind februari 2020 in Nederland de eerste besmettingen met COVID-19 (hierna: corona) werden geconstateerd, heeft het kabinet medio maart diverse maatregelen genomen om ondernemers en burgers te steunen die hard geraakt worden door de gevolgen van corona. Het ging om drie tijdelijke overbruggingsmaatregelen: overheidsgaranties onder voorwaarden voor bedrijven die liquiditeitssteun zoeken bij banken vanwege fors afgenomen inkomsten, uitstel van belastingen en de mogelijkheid beroep te doen op deel-tijd-WW. Kort daarna zijn de volgende maatregelen afgekondigd:
- Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud werkgelegenheid (NOW) op basis waarvan tot 90 procent van de loonkosten, afhankelijk van de omzetsdaling, worden vergoed.
  - Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), op basis waarvan onder voorwaarden aanvulling van het inkomen tot het sociaal minimum mogelijk is zonder vermogens- of partnertoets.
  - Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS), bestaande uit een eenmalige gift onder voorwaarden van € 4.000 voor ondernemingen met bepaalde SBI-codes.

Tegelijk met deze nieuwe maatregelen zijn diverse bestaande regelingen opengesteld voor ondernemers en zelfstandigen. Het gaat onder meer om regelingen als borgstelling MKB-kredieten (BMKB-C), verruiming BMKB voor lenen bij banken, mogelijkheid van belasting-uitstel en verlaging van winstbelasting enzovoort.

- ... aangevuld  
met lokale  
maatregelen
- Op het moment dat het kabinet zich beraadt over steunmaatregelen, beraden zich ook gemeenten op aanvullende maatregelen. De gemeenten zijn de bestuurslaag die het dichtst staan op burgers en ook met bedrijven, ondernemers en instellingen vaak een nauwe relatie hebben. De gemeenten ervaren ook het meest direct hoe hoog de nood bij een deel van de inwoners, ondernemers en instellingen is. Vanaf het uitbreken van de corona-crisis hebben de gemeenten daarom nagedacht over manieren waarop zij dalende inkomsten of anderszins nadelige gevolgen vanwege corona voor inwoners, ondernemers en instellingen zouden kunnen beperken of compenseren. Het voorliggende onderzoek richt zich op deze door gemeenten getroffen maatregelen.

### 1.2 Welke maatregelen treffen gemeenten en hoe is raad betrokken?

- Dilemma
- Het acute karakter van de problemen die een deel van de inwoners, ondernemers en instellingen ervaren als gevolg van de coronacrisis, noopt tot snelle besluitvorming. Deze omstandigheden kunnen er toe leiden dat besluiten op andere wijze plaatsvinden dan anders en dat de gemeenteraad minder in positie is gebracht om 'er iets van te vinden'. De

geschetste situatie vormde voor de Rekenkamercommissie Oss en de Rekenkamers van Arnhem, Breda en Tilburg (deze gemeenten in dit onderzoek aangeduid als de B3A-gemeenten) aanleiding tot een onderzoek naar de corona-steunmaatregelen.

De door de B3A-rekenkamers geformuleerde vraagstelling richt zich zowel op inzicht verschaffen in welke maatregelen zijn getroffen als op de wijze waarop de besluitvorming over deze maatregelen heeft plaatsgevonden en welke belangen daarbij zijn meegenomen. Een belangrijk accent in het onderzoek is de rol van de gemeenteraad bij de besluitvorming over corona-steunmaatregelen en ook welke rol zij hadden kunnen of zelfs hadden moeten spelen en hoe gemeenteraden in voorkomende gevallen ‘goed’ of ‘beter’ in positie gebracht kunnen worden.

| Vraagstelling voor B3A-onderzoek : centrale vraagstelling en deelvragen |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centrale vraagstelling                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke regionale/lokale corona-steunmaatregelen zijn er tot op heden in de aan het onderzoek deelnemende gemeenten genomen?</li> <li>• Op basis van welke afwegingen en belangen en met onderkenning van welke risico's?</li> <li>• En wat is de informatiepositie en de rol van de gemeenteraden daarbij geweest – ook in relatie tot de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in het verdere vervolg van de corona-crisis?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Deelvragen                                                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Welke landelijke, regionale en lokale corona-steunmaatregelen zijn op welk moment en met welk doel genomen in de deelnemende gemeenten (ambitie is een globaal overzicht)? Welke steunmaatregelen hebben de gemeenten zelf genomen waarbij de raden actief betrokken hadden kunnen worden.</li> <li>2. Op basis waarvan zijn afwegingen en beslissingen genomen inzake corona-steunmaatregelen in de deelnemende gemeenten? Zijn daarbij risico's onderkend wat betreft de invloed op toekomstige beleidskeuzes en zijn daarvoor passende maatregelen getroffen?</li> <li>3. Welke belangen zijn afgewogen bij genomen of te nemen corona-steunmaatregelen en door wie in de deelnemende gemeenten?</li> <li>4. Op welke wijze kwamen de raden in de deelnemende gemeenten in positie voor de uitvoering van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van corona-steunmaatregelen?</li> <li>5. Op welke wijze kunnen de raden in de deelnemende gemeenten hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken ten aanzien van verder crisisbeleid in de komende periode verstevigen?</li> <li>6. Wat kunnen de deelnemende gemeenten van elkaar leren bij het versterken van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken?</li> </ol> |

Afbakening van corona-steunmaatregel In samenspraak met de opdrachtgevende rekenkamers en rekenkamercommissie is een pragmatische afbakening gekozen van het begrip ‘corona-steunmaatregel’. Als corona steunmaatregelen worden opgevat door de gemeente, alleen of in samenwerking met derden, genomen maatregelen

- ter compensatie van weggefallen of afgenomen inkomsten vanwege corona of gericht op het voorkomen dan wel beperken van inkomstendaling bij
  - inwoners
  - instellingen (al dan niet gesubsidieerd)
  - verenigingen
  - bedrijven en zzp’ers
- en maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de informatievoorziening met betrekking tot de mate waarin en de wijze waarop corona van invloed is op de inkomsten van genoemde groepen.

In het onderzoek wordt meegenomen dat corona niet alleen van invloed is op inkomsten van inwoners, instellingen, verenigingen, bedrijven en ondernemers, maar dat corona ook kan leiden tot gezondheidsproblemen, sociale problemen kan versterken en bijvoorbeeld eenzaamheid, depressies of angsten. Daarnaast is van belang dat mensen zich anders (moeten) gedragen, bijvoorbeeld vanwege het voorschrift om minimaal anderhalve meter afstand te houden, en omdat door overheden maatregelen worden genomen die met name bedrijven, ondernemers, instellingen en verenigingen raken in hun inkomsten.

Corona-steunmaatregelen kunnen de vorm aannemen van directe financiële ondersteuning, maar het kan ook in de vorm van bijvoorbeeld kredietverschaffing, uitstel van betaling van lokale lasten of het faciliteren van bedrijven of instellingen om extra inkomsten te genereren in de ‘corona-samenleving’ waar mensen bijvoorbeeld (1,5 meter) afstand tot elkaar dienen te houden.

Van breed naar gericht verdiepen In het onderzoek is ‘breed’ gestart met een inventarisatie van de door de gemeente genomen maatregelen, om vervolgens te focussen en te verdiepen op de specifiek als corona-steunmaatregel op te vatten maatregelen. De scheidslijn tussen beide soorten maatregelen is niet volledig hard te trekken. In bijlage I is een overzicht opgenomen van ‘overige’ maatregelen waarvan door BEA is geoordeeld dat deze niet passen binnen de hiervoor toegelichte definitie van corona-steunmaatregelen.

### 1.3 Leeswijzer

De opbouw van het voorliggende deelrapport voor Breda is als volgt:

- Hoofdstuk 2: toelichting op de wijze waarop de gemeente heeft gereageerd op de corona-uitbraak, toegespitst op de door de gemeente gehanteerde crisisorganisatie en op de eerste corona-steunmaatregelen in maart 2020.
- Hoofdstuk 3: toelichting op de door de gemeente genomen corona-steunmaatregelen, wat betreft tijdlijn en categorisering van deze maatregelen.

- Hoofdstuk 4: beschouwing van de wijze waarop de gemeenteraad is betrokken bij de besluitvorming over de corona-steunmaatregelen, onder andere blijkend uit ingediende raadsvragen en moties.
- Hoofdstuk 5: toelichting op de belangen en risico's die door de gemeente, met name door het college en de raad, zijn betrokken bij de besluitvorming over corona-steunmaatregelen, met in paragraaf 5.1 aandacht voor financiële risico's en in paragraaf 5.2 aandacht voor overige aspecten en bij de te maken afwegingen gehanteerde uitgangspunten.
- Bijlage I bevat een overzicht van door de gemeente genomen maatregelen die op basis van de voor het voorliggende onderzoek gehanteerde afbakening niet worden gezien als corona-steunmaatregelen.

## 2 Reactie Breda op corona: aanpak en organisatie

### 2.1 Opzet van een crisisorganisatie

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Interne crisis-organisatie | <p>De gemeente Breda gekozen voor een collegebrede inzet op corona. Waar in andere gemeenten de burgemeester fungeert als trekker, heeft het college er in Breda bewust voor gekozen om bestuurlijk als team te reageren op de coronacrisis, vanuit de verwachting dat corona alle beleidsvelden raakt. In de ambtelijke organisatie is voor de opzet en uitvoering van corona-steunmaatregelen een team geformeerd vanuit diverse disciplines en beleidsvelden, met als coördinator de manager Economische en Culturele Zaken en onder aansturing van de directeur Stedelijke Ontwikkeling. Dit team bleef ingebed in de ambtelijke lijnorganisatie.</p> <p>Het college heeft ervoor gekozen om na de corona-uitbraak geen parallelle crisisstructuur op te zetten naast de bestaande (lijn-) organisatie. De gedachte was dat de corona-uitbraak vrijwel alle beleidsterreinen zou raken en waarvoor dus alle netwerken en capaciteit van de gemeente nodig zouden zijn. Bij het managen van de crisis lag de lead in Breda daarom bestuurlijk bij het college en ambtelijk bij directie en managementteam. Ten behoeve van de onderlinge afstemming heeft het college in de eerste crisisperiode veelvuldig contact met elkaar gehad. Uiteraard tijdens de collegevergaderingen op dinsdag, maar vaak ook bilateraal en in het begin van de crisis vrijwel dagelijks.</p> <p>Het college heeft direct na de corona-uitbraak besloten om de raad frequent te informeren over te nemen besluiten, wat heeft geleid tot een groot aantal raadsbrieven. Daarbij speelde mee dat in Breda vanaf het begin van de crisis door raadsleden vragen zijn gesteld over de gevolgen, de te nemen maatregelen en de aanpak van de crisis.</p> <p>Voor een deel van de vraagstukken die voorlagen was de veiligheidsregio de organisatie die in de regio Midden- en West-Brabant de lead had. Dit betrof met name maatregelen die betrekking hebben op veiligheid en gezondheidsaspecten zoals het uitvoeren van coronatesten en vaccineren (taken die worden opgepakt door de Veiligheidsregio en daarbinnen ook de GHOR<sup>1</sup>).</p> |
| Opschaling naar GRIP 4     | <p>In een raadsbrief van 20 maart 2020 licht het college van B&amp;W toe dat sprake is van een GRIP 4-situatie<sup>2</sup>. Dit houdt in dat sprake is van “een regionale aanpak, in nauwe afstemming met de landelijke aanpak”.<sup>3</sup> De trekker bij deze regionale aanpak is de voor-</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>1</sup> De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) organiseert de geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen, rampen en crises. De GHOR is onderdeel van een veiligheidsregio.

<sup>2</sup> Gemeente Breda, college van B&W, raadsbrief met onderwerp: *Bredase maatregelen bestrijding corona crisis*, 20 maart 2020.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Instituut voor Fysieke Veiligheid (IFV), Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), *De veiligheidsregio en de gemeenteraad*, december 2019.

zitter van de veiligheidsregio. In het geval van de gemeente Breda is dit de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West- Brabant (momenteel de burgemeester van Tilburg).

| GRIP-3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | GRIP-4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situatie waarbij sprake is van (dreigende) maatschappelijke onrust, komen in aanmerking voor GRIP-3.</li> <li>• In deze situaties komt de burgemeester in beeld.</li> <li>• Hij laat zich ondersteunen door een gemeentelijk beleidsteam (GBT) met vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken organisaties.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omdat niet elke ramp of crisis zich aan de gemeentegrenzen houdt, kan opgeschaald worden naar GRIP-4.</li> <li>• Dit is het geval als de ramp of crisis de grenzen van een gemeente overstijgt (of als de betreffende gemeente de situatie niet alleen aankan).</li> <li>• In zo'n situatie, zo is in de wet bepaald, krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding en wordt er een regionaal beleidsteam (RBT) gevormd.</li> </ul> |

De burgemeester van Breda neemt deel aan het regionaal beleidsteam (RBT) en hij blijft verantwoordelijk voor de Bredase situatie. De burgemeester is in zijn of haar gemeente (politiek) verantwoordelijk voor de inzet van alle hulpverleningsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het kader van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Door de veiligheidsregio te treffen (nood-)verordeningen worden voor kennisgeving toegezonden aan de gemeenteraad. Op 18 maart gaat een noodverordening in werking met de volgende bepalingen<sup>4</sup>:

- Het is verboden om openbare samenkomsten en verzamelingen als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, samenkomsten in voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven en samenkomsten in besloten sfeer te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren dan wel te laten ontstaan waar meer dan honderd personen gelijktijdig samenkomen, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen. Dit verbod is niet van toepassing op de dagelijkse gang van zaken in het openbaar vervoer en in gebouwen en bijbehorende erven van overheidsinstellingen en zorginstellingen.
- Het is verboden om een van de volgende inrichtingen geopend te houden:
  - Inrichtingen waar ter plaatse eten of drinken wordt verkocht en genuttigd (eet- en drinkgelegenheden), met uitzondering van inrichtingen in bedrijven die niet voor het publiek toegankelijk zijn (bedrijfskantines en bedrijfscatering) en inrichtingen in hotels ten behoeve van de hotelgasten.
  - Sport- en fitnessclubs (sportaccommodaties en sportinrichtingen), waaronder zwembaden, sporthallen en sportvelden.
  - Sauna's.
  - Inrichtingen waar bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of bedrijfsmatig vertoningen van erotisch-pornografische aard worden aangeboden.

<sup>4</sup> <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Waaiwijk/CVDR638457.html>.

- Coffeeshops, behalve voor zover uitsluitend sprake is van de verkoop, aflevering of verstrekking van softdrugs (afhaalfunctie).
- Deze verboden gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de voorzitter van de veiligheidsregio aangewezen (categorieën van) gevallen.

In de periode daarna volgen meerdere verordeningen, met aanvullende maatregelen. In juni en per 1 juli 2020 volgen vervolgens versoepelingen van een deel van de beperkende maatregelen.

Op 14 augustus 2020 publiceert de veiligheidsregio een tussentijdse evaluatie<sup>5</sup> van de wijze waarop de voorzitter van de veiligheidsregio in de afgelopen maanden gebruik heeft gemaakt van zijn speciale bevoegdheden. Wettelijk is vastgelegd dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis verslag uitbrengt aan de gemeenteraden van de getroffen gemeenten. Hoewel op dat moment de coronacrisis nog niet voorbij is, wordt het wenselijk geacht tussentijds verantwoording af te leggen aan de raden van de gemeenten in Midden- en West-Brabant<sup>6</sup>. De tussentijdse evaluatie bevat geen kritische kanttekeningen bij hoe in deze veiligheidsregio het crisismanagement heeft gefunctioneerd.

In een raadsbrief van 7 mei 2020 meldt het college van B&W dat wethouder Adank de coördinatie in het kader van de maatregelen rond COVID-19 op zich genomen.

## 2.2 Lokale en regionale crisismaatregelen op diverse beleidsvelden

Nadat op 27 februari een eerste coronabesmetting was geconstateerd in Nederland (in het Tilburgse Elisabeth-TweeSteden Ziekenhuis) en in de eerste dagen van maart het aantal besmettingen opliep, kwam de regering op 9 maart met diverse hygiënemaatregelen (advies om regelmatig handen te wassen, in de elleboog niezen of hoesten enzovoort). Het kabinet riep, gelet op de concentratie van besmettingen in Noord-Brabant de inwoners van deze provincie op zoveel als mogelijk vanuit huis te werken.

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eerste communicatie met raad | Het college van B&W heeft op vrijdag 13 maart 2020 de gemeenteraad geïnformeerd over het coronavirus. In een brief aan raadsleden en burgerraadsleden wijst de burgemeester op richtlijnen en besluiten van het RIVM over hoe om te gaan met de corona-situatie. Aan mensen, organisaties en ook de gemeente wordt gevraagd activiteiten, waarbij meerdere mensen bijeen komen, uit te stellen of af te gelasten. De burgemeester geeft aan de komende week, na overleg met de griffier en de agendacommissie van de raad, te besluiten |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>5</sup> Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, *Tussentijdse verantwoording gemeenteraden COVID 19-crisis*, 14 augustus 2020.

<sup>6</sup> Op 7 januari 2021 heeft de burgemeester de gemeenteraad een tussentijdse verantwoordingsrapportage vanuit de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant toegezonden. De tussentijdse verantwoording heeft betrekking op de periode van 15 juli 2020 tot 1 december 2020.

over welke activiteiten en vergadering spoedeisend zijn of uitgesteld kunnen worden<sup>7</sup>. Verder wordt aangegeven dat er geen aparte informatielijn wordt geopend vanuit burgemeester of college naar de raad. Verwezen wordt naar de al door de Veiligheidsregio opgezette 'weekmail voor raadsleden, die speciaal voor Breda is gemaakt en vanaf nu elke week aan de raadsleden wordt toegezonden.

Deze keuze is ook gemaakt om als college van B&W te kunnen focussen op gebruikers, inwoners, en exploitanten en ondernemers in de stad.

#### Eerste maatregelen

Op 14 maart wordt een raadsbrief verstuurd over de 'Bredase invulling Coronamaatregelen'. Het college bericht de raad onder meer het volgende:

- Raadsleden worden separaat door de veiligheidsregio geïnformeerd (wekelijkse nieuwsbrief).
- Gemeente was zich al aan het voorbereiden op kritische processen die te allen tijde door moeten gaan (o.a. afval ophalen, open houden publieksbalie, telefonisch bereikbaar blijven), ook als mogelijk veel medewerkers gaan uitvallen.
- Vanwege het advies om vooral thuis te werken, moet de gemeente inspelen op een dubbel zo groot aantal thuiswerkers (1000) als normaliter.
- Omdat op de gemeentelijke werklocaties minder facilitaire medewerkers nodig zijn, wordt overlegd met Amphia ziekenhuis of zij daar nuttig ingezet kunnen worden. Dit is ook gebeurd. Ambtenaren hebben zich vrijwillig aangemeld en zijn aan het werk in het Amphia gegaan.
- Omdat de afgekondigde maatregelen grote impact hebben op culturele, zorg- en onderwijsinstellingen, is er overleg met deze instellingen.
- Er is in kaart gebracht welke zorginstellingen cruciale zorg leveren. Ook daarmee is contact.
- Er is ook contact met het bedrijfsleven, waarvan een deel wordt geraakt door de maatregelen. Het ondernemersteam van de gemeente staat in nauw contact met bedrijven die het moeilijk hebben en er is overleg gepland met de horecavertegenwoordigers.

Op 20 maart verstuurt het college van B&W de eerste raadsbrief met overzicht van Bredase maatregelen gericht op de coronacrisis<sup>8</sup>. De brief bevat een overzicht van onderwerpen waarover het college zich beraadt, met al enkele genomen maatregelen. Vooruitlopend op het landelijke pakket aan maatregelen, neemt het college van B&W op enkele aspecten alvast maatregelen. Dit laatste betreft onder meer:

<sup>7</sup> Aangegeven wordt verder dat de situatie vraagt om snelheid en duidelijkheid en dat achteraf moet worden gezien hoe de situatie is gelopen en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

<sup>8</sup> Gemeente Breda, college van B&W, raadsbrief met onderwerp: *Bredase maatregelen bestrijding Corona crisis*, 20 maart 2019.

- De broodnoodregeling voor mensen waarbij het inkomen direct wegvalt en die geen spaargeld hebben of een partner om op terug te vallen. In de eerste week hebben 600 inwoners een beroep op deze voorziening gedaan.
- Daarnaast kunnen zzp'ers die door de coronacrisis geen of weinig inkomen hebben een beroep doen op een tijdelijke regeling om hun inkomen aan te vullen tot bijstandsniveau (de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers, afgekort: Tozo). Deze maatregel is door het kabinet op 17 maart aangekondigd.
- Mogelijkheid van een lening voor bedrijfskapitaal, in navolging van de gemeente Rotterdam (waarbij in lijn met Rotterdam minder strenge eisen worden gesteld dan landelijk wordt voorgesteld).

### 3 Overzicht van genomen corona-steunmaatregelen

#### 3.1 Tijdlijn: van crisis naar ‘herpakken’ naar uitwerken van een herstelagenda

**BroodNood-regeling** De eerste corona-steunmaatregel die is genomen door het college van B&W, betreft de zogenoemde BroodNood-regeling<sup>9</sup>. De maatregel is opgezet voor Bredanaars met acute geldproblemen, zodat zij snel over geld kunnen beschikken om in het dagelijks levensonderhoud te voorzien. De maatregel is specifiek van belang, maar niet uitsluitend, voor werknemers met 0-uren-contracten, zzp'ers en uitzendkrachten die door het coronavirus in een situatie komen dat ze geen boodschappen kunnen doen omdat ze geen inkomen of eigen spaargeld hebben en ook geen partner met inkomsten.

**Implementatie Tozo 1 is grote operatie** Eén van de eerste maatregelen waar de gemeente Breda zich op richt, is inspelen op de aankondiging door het kabinet op 17 maart aan de Tweede Kamer dat er een noodpakket banen en economie zou worden opgezet. Eén van die maatregelen is de Tijdelijke ondersteuning zelfstandige ondernemers (Tozo). De regeling wordt uitgevoerd door gemeenten<sup>10</sup>. Zelfstandigen kunnen aanvullende inkomensondersteuning krijgen voor levensonderhoud en/of een lening voor bedrijfskapitaal bij liquiditeitsproblemen. De AMvB voor Tozo is op 21 april gepubliceerd. In een brief aan de raad licht het college van B&W de gang van zaken toe bij de lokale implementatie van Tozo 1<sup>11</sup>. Omdat de nood ook in Breda hoog was op het moment dat het kabinet de maatregel aankondigde, is snel gehandeld. Gelijk na aankondiging door het kabinet en vooruitlopend op de kamerbrief, heeft de keten Participatie een proces voorbereid waardoor ondernemers vanaf 24 maart aanvragen konden indienen conform de op dat moment bekende richtlijnen. Diezelfde dag werden er 1.600 aanvragen ingediend. De daaropvolgende dagen liep het snel op en de teller stond op 1 april al op 2.900 aanvragen.

Er is in die week een team van 28 medewerkers georganiseerd om de aanvragen te behandelen. Vanaf 27 maart is een projectorganisatie in het leven geroepen om de Tozo 1-uitvoering in goede banen te leiden. De aantallen aanvragen liepen dusdanig snel op en er waren daarnaast veel vragen vanuit ondernemers om te beantwoorden, dat na een snelle analyse bleek dat de capaciteit niet toereikend was om tijdig deze grote hoeveelheid aanvragen van de ondernemers te beoordelen en tijdig financiële steun te bieden. Ook inhuren op een dergelijke korte termijn was niet mogelijk. Via interne werving heeft de gemeente snel collega's uit de eigen organisatie bereid gevonden om te ondersteunen,

<sup>9</sup> Gemeente Breda, Persbericht, *Noodplan voor mensen met directe geldproblemen*, 17 maart 2020.

<sup>10</sup> Het idee is dat gemeenten de regeling uitvoeren en dat het rijk de uitvoeringskosten compenseert en de kosten voor uitkeringen en leningen voor zijn rekening neemt. Zie ook toelichting van FAMO op deze regeling: <https://www.famo.org/nieuws/nieuws/gemeente-en-de-tozo-regeling/>.

<sup>11</sup> Gemeente Breda, college van B&W, brief aan gemeenteraad met onderwerp: *Tozo 1 regeling 2020*, 3 juli 2020.

waarbij dit zowel mensen in dienst van de gemeente zelf betroffen als mensen die al extern ingehuurd werden. Met als resultaat dat er binnen 2 weken nog eens met 75 collega's kon worden opgeschaald, die ieder 8 tot 32 uur per week konden ondersteunen.

Er zijn tot en met 31 mei in totaal 4.620 aanvragen ingediend en 3.237 aanvragen Tozo 1 toegekend. Tozo 1 liep tot 1 juni 2020. Daarna is Tozo 2 van kracht geworden voor de periode tot en met 30 september.

1<sup>e</sup> pakket  
maatregelen  
korte termijn

Op 24 maart 2020 is een collegebesluit genomen over een 'noodplan in het kader van de coronacrisis'. Op 25 maart wordt in een raadsbrief toegelicht op de genomen besluiten en wordt toegelicht op de maatregelen om met name ondernemers maar ook culturele instellingen, sportorganisaties en vrijwilligersorganisaties te ondersteunen bij de gevolgen die zij ondervinden van de coronacrisis. In de raadsbrief licht het college van B&W toe dat zij waardering heeft voor de landelijke steunmaatregelen maar waar nodig aanvullende maatregelen overweegt om voor zover nodig aanvullende maatregelen te nemen om kansrijke bedrijven door de crisis heen te helpen.

Het college hanteert hierbij de volgende uitgangspunten:

- De onderneming of de instelling doet een beroep op één van de rijksregelingen.
- Uitgangspunt is een normale bedrijfsvoering van zowel ondernemingen als instellingen. Daarbij is in de raadsbrief niet geëxpliciteerd wat precies onder een 'normale bedrijfsvoering' wordt verstaan en of dit wordt verondersteld zo te zijn óf dat er bij bijvoorbeeld steunaanvragen op wordt getoetst.
- Eventuele steun aan ondernemingen, stichtingen of verenigingen komt in principe vanuit de rijksregelingen, wordt voorgeschoten of wordt indien nodig aangevuld vanuit het lokale noodfonds.
- De gemeente betaalt of subsidieert in principe daadwerkelijk geleverde diensten en stuurt facturen voor daadwerkelijk geleverde diensten. Tegelijkertijd neemt het college wel het besluit dat de betaling van subsidies aan instellingen in acute nood wordt aangepast en dat daarbij maatwerk mogelijk is.

In de raadsbrief onderscheidt het college van B&W drie fasen in de aanpak van de coronacrisis:

- Korte termijn, waarin wordt gefocust op overbrugging. De gemeente ondersteunt in Breda gevestigde ondernemingen die in acute nood verkeren. Dit gaat om met name mkb-bedrijven in de periode tussen nu en 3 weken en om individuele werknemers/zzp'ers in acute financiële nood. Maatregelen zijn gericht op het verlenen van liquide middelen om deze periode te kunnen overleven
- Middellange termijn-maatregelen zijn gericht op het overleven van een langere periode zonder omzet. Van groot belang is bijvoorbeeld in welke mate ondernemingen de vaste lasten kunnen terugbrengen zonder al te grote effecten op de werkgelegenheid.

- De langere termijnmaatregelen die moeten voorzien in continuering van wat “tot twee weken geleden nog normaal was”. Deze richten zich op het op peil houden van de werkgelegenheid, consumenten- en producentenvertrouwen.

Het maatregelenpakket voor de korte termijn is als volgt opgebouwd:

- Er wordt tot eind juni uitstel van betaling verleend voor lokale belastingen en heffingen zoals precario en leges. Dit is in lijn met het eerder gecommuniceerde uitstel voor heffingen van de Belastingssamenwerking West-Brabant (afvalheffing, riool, OZB)
- De reeds opgelegde voorlopige aanslagen toeristenbelasting worden per direct vermindert. Dit houdt in dat ondernemers voor het restant van dit jaar geen toeristenbelasting meer hoeven af te dragen
- Er wordt tot eind juni uitstel van betaling gegeven voor facturen die de Gemeente Breda verstuurt voor door de gemeente geleverde diensten (bijvoorbeeld het ophalen van bedrijfsafval of het verhuren van gebouwen en sportvelden die nu niet gebruikt kunnen of mogen worden).
- De betaling van verleende subsidies aan instellingen in acute nood wordt aangepast. Voor organisaties die op basis van activiteiten subsidie krijgen, zoals cultuur en evenementenorganisaties zal op basis van maatwerk besluitvorming plaatsvinden.
- Er wordt een noodfonds COVID-19 gecreëerd dat een voorschot kan verlenen aan bedrijven die aanspraak maken op rijksregelingen maar voor wie de ontvangst van deze middelen te lang duurt. Het is een éénmalig vast bedrag van € 4.000 in de vorm van een renteloze lening. De totale hoogte van het noodfonds voor acute liquiditeit bedraagt € 1,2 miljoen.
- Business Coach Breda wordt uitgebreid met in totaal € 50.000: Zzp'ers en mkb-bedrijven kunnen een gratis adviesgesprek aanvragen met een business coach.
- Er kunnen vouchers, voor in totaal € 50.000,-, ter beschikking worden gesteld aan mkb-ondernemers die vanwege bankleningen en BMKB-garantie extra financiële stukken moeten overleggen.
- Een belangrijke maatregel is de uitvoering van de “Tijdelijke voorziening Inkomensondersteuning zzp en mkb” (een landelijke maatregel die lokaal wordt uitgevoerd).
- Broodnood-regeling: een lokale regeling voor Bredase burgers die door het direct wegvallen van inkomen (en het niet hebben van spaargeld, partnerinkomsten of hulp van naasten) tenminste de komende week of weken geen boodschappen kunnen doen. Afhankelijk van de gezinssituatie wordt een weekbedrag (voor een maximum van drie weken) vergoed dat varieert afhankelijk van de gezinssituatie:
  - Gehuwden (met/zonder kinderen): € 100,- .
  - Alleenstaande ouders: € 100,- .
  - Alleenstaande: € 70,- .
- Aanpassen van de uitbetalingen verleende subsidies aan instellingen in acute nood, waarbij uiteenlopende richtlijnen worden gehanteerd voor subsidies over de jaren 2019, 2020 en 2021. Een extreme variant, waaraan het college niet de voorkeur geeft

maar die voor instellingen in acute nood wel een optie is, is het alvast bevoorschotten van subsidies voor het jaar 2021.

- Binnengekomen facturen worden, zoals de gemeente Breda al nastreeft, zo snel mogelijk betaald.

In de bijlage van de raadsbrief van 24 maart 2020 geeft het college aan ruimte te willen hebben om maatwerk te leveren voor ‘schrijnende gevallen’. Hieronder wordt verstaan bedrijven die “buiten de boot vallen” wat betreft rijksregelingen of reguliere financiering, die als gevolg van de coronacrisis in de problemen komen maar die in de basis rendabel c.q. perspectiefvol zijn. Bij het verlenen van ondersteuning aan deze bedrijven, ondernemers of verenigingen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bedrijven, ondernemingen of verenigingen die aantoonbaar niet in aanmerking komen voor rijksregelingen of reguliere financiering.
- Bedrijven, ondernemingen of verenigingen die als gevolg van de crisis in de problemen zijn gekomen en derhalve in de basis rendabel c.q. perspectiefvol zijn: Inzicht in de financiële situatie is vereist. Kosten om dit inzicht te leveren kunnen worden voorgefinancierd.
- Voor de feitelijke bijdrage per aanvrager worden nadere criteria opgesteld, waarmee we berekenen hoeveel steun nodig is. Daarbij wordt gekeken naar liquiditeitsratio's, terugbetaling bancaire schulden, direct beschikbaar eigen vermogen, etc. Dit vraagt om uitvoeringscapaciteit en specifieke deskundigheid voor de beoordeling die wellicht extern ingehuurd moet worden.
- Ook voor deze doelgroep geldt dat we er vanuit gaan dat ook partijen die een belang hebben bij continuïteit van de onderneming hun verantwoordelijkheid nemen. Afstemming met deze partijen dient te worden georganiseerd.
- De vorm is een achtergestelde renteloze lening;

Hiervoor is toegelicht dat door het college als uitgangspunt is geformuleerd dat de gemeente in principe daadwerkelijk geleverde diensten betaalt of subsidieert. In de bijlage bij de raadsbrief van 24 maart 2020 wordt een uitzondering gemaakt voor zorgaanbieders, in lijn met een verzoek vanuit het ministerie van VWS aan de VNG. VWS roept gemeenten op om financiële zekerheid te bieden aan de gemeentelijke contractpartners, met als doel zo het zorglandschap te in tact te houden. Dit veronderstelt dat gemeenten zorgaanbieders betalen conform onafhankelijk van de vraag of de overeengekomen prestatie al dan niet is geleverd. Het college merkt op dat dit strijdig is met het hiervoor toegelichte algemene uitgangspunt maar vindt deze uitzondering acceptabel. Wel verbindt het college aan het maken van een uitzondering op de regel voor zorgaanbieders voorwaarden:

- Veel zorgaanbieders bedienen meerdere gemeenten. Het college geeft aan dat het zaak is dat gemeenten uniform optreden in hun houding ten aanzien van zorgaanbieders, zodat niet de ene gemeenten wel de subsidie volledig uitbetaald en een andere gemeente niet. Los van rechtvaardigheidsoverwegingen speelt hierbij ook mee dat als niet alle gemeenten de zorgaanbieder blijven doorbetalen, deze alsnog kan ‘omvallen’

waardoor de gemeenten die wel hebben doorbetaald het risico lopen dat de subsidie niet effectief is in die zin dat het doel om de zorgaanbieder door de crisis te helpen als nog niet wordt gerealiseerd.

In de raadsbrief van 24 maart 2020 is als uitgangspunt opgenomen dat bij de ondersteuning op de korte en middellange termijn sprake is van het verschuiven van lasten. Basisgedachte hieronder is dat de economie weer aantrekt, en dat ondernemingen in een later stadium deze ondersteuning terugbetalen. De vorm waarin ondersteuning vorm krijgt is die van een lening. Verstrekkingen worden in een overeenkomst vastgelegd.

Een ander uitgangspunt in de raadsbrief van 24 maart 2020 is dat de gemeente ondernemingen wil ondersteunen op korte termijn zonder al teveel eisen/criteria. Snelheid is in eerste instantie een essentieel criterium. Naarmate de ondersteuning structureler wordt, worden ook extra eisen en criteria gesteld aan de toekenning, evenals aan de betrokkenheid/inzet van meerdere partijen die een belang hebben bij continuïteit van een onderneming;

Daarnaast heeft het college een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen voor de middellange en langere termijn.

2<sup>e</sup> pakket  
middellange  
termijn

Op 21 april komt een maatregelenpakket voor de middellange termijn in het college, maar het voorstel wordt aangehouden. Uiteindelijk wordt in het collegeoverleg van 6 mei over dit pakket besloten. Over het collegebesluit wordt toegelicht aan de raad in de raadsbrief van 7 mei 2020<sup>12</sup>. De raad wordt gevraagd de notitie waarin de kaders, uitgangspunten en maatregelen zijn opgenomen vast te stellen en middelen beschikbaar te stellen om het pakket aan maatregelen te kunnen uitvoeren. De middellange termijn omvat de periode van 1 april tot 1 oktober.

De raadsbrief bevat de volgende uitgangspunten<sup>13</sup>:

- De opgenomen maatregelen zijn aanvullend op door het Rijk getroffen regelingen.
- De lokale maatregelen richten zich in principe op specifiek doelgroepen (sectoren, instellingen, ondernemers e.d.) en niet op het totaal aantal organisaties in de stad.
- Per doelgroep kijkt de gemeente niet alleen naar wat het Rijk doet, maar ook wat overige partijen doen (denk aan banken, vastgoedeigenaren, organisaties en instellingen zelf).
- Het is niet de bedoeling om maatregelen te stapelen. Het is niet de bedoeling dat organisaties door een beroep op regelingen 'zwarte cijfers schrijven' of reserves aanvullen.

<sup>12</sup> Gemeente Breda, college van B&W, raadsbrief met onderwerp: *Middellange aanpak effecten coronavirus gemeente Breda*, 7 mei 2020.

<sup>13</sup> Zie ook Gemeente Breda, *Samen sterk tegen corona, middellange termijn aanpak effecten coronavirus: uitgangspunten, maatregelen en doelgroepen*, 6 mei 2020.

- Ondersteuning vanuit de gemeente is geen gift zonder eisen of randvoorwaarden. Aanvragers dienen levensvatbare bedrijven, instellingen en organisaties te zijn. Als het uitgangspunt is 'behoud van werkgelegenheid', kan het niet zo zijn dat na het ontvangen van steun alsnog medewerkers ontslagen worden.
- Waar mogelijk verwacht de gemeente 'iets terug' voor de geboden ondersteuning.

Het college geeft aan dat de verwachting is dat de ondersteuning van de gemeente, gelet op rol en positie van de gemeente, het meest effectief is als deze zich richt op:

- Verkleinen van de vaste lasten.
- Verlenen van directe financiële steun in acute gevallen.
- Aanpassen van publieke of private prestatieafspraken (subsidies en contracten).
- Bestendigen van continuïteit bij Bredase bedrijven.
- Ondersteunen met kennis en expertise van vrijwilligersorganisaties en verenigingen in het maatschappelijk middenveld.

Bij de raadsbrief is een nota 'Middellange termijn aanpak effecten coronavirus: uitgangspunten, maatregelen en doelgroepen' d.d. 6 mei 2020 opgenomen. De nota bevat twee soorten maatregelen:

- Overkoepelende, generieke maatregelen.
- Sectorspecifieke maatregelen.

De generieke maatregelen betreffen de volgende maatregelen:

- Niet innen (of terugbetalen) van precario voor terrassen gedurende de tijd dat deze van overheidswege niet gebruikt mogen worden. Financiële consequenties is ingeschat op € 35.400 per maand, omgerekend € 212.400 tot 1 oktober).
- Niet innen (of terugbetalen) van precario voor evenementen die door een overheidsverbod geen doorgang konden vinden, voor zover niet gedekt door een verzekering van de organisator. Financiële consequentie is ingeschat op € 22.500 vanwege niet innen van leges en precario tot oktober met daarnaast € 43.440 vanwege niet innen van markt- en reclamegelden van marktlieden vanwege het niet kunnen gebruiken van hun standplaatsen.
- Aan huurders van gemeentelijk vastgoed een restitutie van de huur toe te kennen voor organisaties en instellingen die hun werkzaamheden niet op reguliere wijze hebben kunnen voortzetten vanwege coronabeperkingen. Maatschappelijke huurders komen in aanmerking voor 100% restitutie, overige huurders voor 33% restitutie en voor horeca-ondernemers wordt verwezen naar het 'horeca convenant'.
- De termijn van uitstel van betaling voor huurnota's voor gemeentelijke gebouwen verlengen tot 1 oktober 2020 indien geen gebruik gemaakt kan worden van de accommodatie.
- Ten aanzien van subsidieontvangers is de lijn dat de gemeente bij subsidies een lagere prestatie accepteert als gevolg van de crisis en genomen coronamaatregelen.
- Verzoeken om aanpassing/verlaging van reguliere afvalcontracten worden gehonoreerd voor die contractanten die van overheidswege gesloten zijn en geen afval meer aanbieden.

den. De financiële impact voor de gemeente komt neer op € 84.000 per maand (€ 504.000 tot 1 oktober).

De sectorale maatregelen zijn gericht op onder meer cultuur, sport, zorg en maatschappelijk werk, dorps- en wijkcentra en de economie:

- Cultuur: maatregelen betreffen het accepteren van een lagere subsidieprestatie als gevolg van de coronamaatregelen. Verder het niet innen van huur voor cultuurpanden. Het college geeft verder aan dat er (met name niet-gesubsidieerde) instellingen kunnen zijn waarvoor deze maatregelen onvoldoende soelaas bieden. Zij kunnen onder voorwaarden op ondersteuningsmiddelen cultuur met een maximum van € 100.000 per organisatie (indien zij acuut worden bedreigd in het voortbestaan). Generaal Maczek Memorial en CLIB worden genoemd als mogelijke voorbeelden. Voor de amateurkunstensector is onder voorwaarden maximaal € 5.000 beschikbaar. Het college kondigt aan dat deze week een monitor wordt opgestart om inzicht te krijgen in de problematiek van de amateurkunst. Financieel beslag van de cultuurmaatregelen komt neer op € 300.000 plus € 22.000 voor amateurkunst.
- Sport: maatregelen betreffen compensatie voor de huur die zij verschuldigd zijn aan de gemeente voor (binnen of buiten)ruimte waar ze vanwege corona geen gebruik van maken. Verder het niet innen van leges voor evenementen die niet door kunnen gaan; maatwerk bij toepassing van subsidieverstrekking; aanpassing van subsidiabel percentage van de begroting van 33% naar 50% indien noodzakelijk voor voortbestaan van de organisatie; niet innen van huur voor sportaccommodaties. Financieel beslag voor sportmaatregelen wordt geraamd op € 250.000.
- Zorg en sociaal maatschappelijk:  
Voor het domein Jeugd is een gemeentelijke continuïteitsbijdrage-regeling uitgewerkt. Deze regeling is nodig vanwege de p x q-systematiek in de financiering. Zorgaanbieders kunnen vanaf begin mei een continuïteitsbijdrage aanvragen over de periode van 1 maart tot en met 1 juni 2020.  
Voor het domein Wmo geldt een soortgelijke regeling. De gemeente werkt in dit domein vooral met resultaatfinanciering (niet o.b.v. 'p x q'). De gemeente kiest ervoor de financiering op basis van gecontracteerde resultaatafspraken doorgang te laten vinden en op een later moment "te bezien op welke wijze in redelijkheid en billijkheid verrekening opportuun is in relatie tot de geleverde resultaten". Aangegeven is dat daarbij "continuïteit voorop staat".  
Voor het doelgroepenvervoer heeft de gemeente in regionaal verband afspraken gemaakt waarbij tot 80% van de vaste ritvergoeding wordt gecompenseerd.
- Dorps- en wijkcentra:  
Het college geeft aan dat dorps- en wijkcentra door gekozen constructie met vrijwillige stichtingsbesturen vaak geen sprake is van een huursituatie maar van bruikleen van een pand. Mede daardoor passen ze niet goed in andere maatregelen, behalve dat de eenmalige € 4.000 als noodmaatregel enig soelaas biedt. Voorgesteld wordt "maatwerk te leveren" als het bestaansrecht van dorps- en wijkcentra in het geding komt.

- Economie:  
Verwezen wordt naar landelijke maatregelen als NOW, TOGS, TOZO-regelingen, uitstel van betaling van belastingen en versoepeling van kredieten (B-MKB regeling, overbruggingsleningen et cetera). De volgende maatregelen worden voorgesteld die aanvullend zijn op al staand beleid:
  - Voortzetting businesscoaches en vouchers.
  - Snelproces beoordeling tijdelijke initiatieven.
  - Uitbreiding Ondersteuningsmiddelen economie voor starters, scale-ups en schrijnende gevallen.
  - Voor ondernemers die buiten allerlei regelingen vallen kan in “schrijnende gevallen” maatwerk worden geleverd.
  - Unlock Challengers: uitzetten van concrete vragen van ondernemers (indien mogelijk via Plan Breda) om bedrijven uit te dagen met creatieve ideeën te komen voor de 1,5 meter economie en voor herstel en transitie.
  - Campagne #Bredakooplokaal.
  - Integraal herstelplan toeristische en vrijetijdssector.
- Participatie en armoedebestrijding:  
De inzet vanuit participatie is erop gericht om te voorkomen dat mensen gebruik moeten maken van steunmaatregelen:
  - Verruiming van formatieve inzet proces mainstream Werk (van intake tot uitbetaling) en team Bbz (voor uitvoering TOZO).

In het tweede maatregelenpakket wordt op bepaalde aspecten ‘over de corona-crisis heen’ gekeken. Er is budget gereserveerd (in totaal € 200.000) om in de komende maanden na te denken over hoe de economie kan functioneren, met onder meer de 1,5 meter-regel.

Het totale budgettaire beslag van het tweede maatregelenpakket is geraamd op circa € 6,8 miljoen. Door in te stemmen met het raadsvoorstel creëert de gemeenteraad voor de periode tot 1 oktober 2020 een financiële basis en geeft daarmee het college van B&W financiële armslag<sup>14</sup>. In het raadsvoorstel ‘middellange termijn aanpak effecten coronavirus Breda’ (zaaknummer 783771) geeft het college van B&W verder aan dat een deel van de maatregelen met terugwerkende kracht worden ingevoerd (het college denkt daarbij aan precario voor terrassen en leges voor evenementen die geen doorgang konden vinden).

De raadsbrief van 7 mei 2020 bevat een groot aantal uitgangspunten voor specifieke door de gemeente Breda getroffen corona-steunmaatregelen. Enkele uitgangspunten ter illustratie:

- Uitgangspunten met betrekking tot de huur van gemeentelijk vastgoed:
  - Gemeente Breda maakt zoveel als mogelijk gebruik van generieke maatregelen om complexe en zeer bewerkelijke en tijdrovende maatwerkoplossingen te voorkomen

---

<sup>14</sup> Door diverse raadsfracties worden hierbij wel vragen gesteld. Zie paragraaf 4.1 voor een toelichting op deze vragen.

en om gelijksoortige accommodaties zoveel als mogelijk op eenzelfde wijze te behandelen.

- Bij maatschappelijke partners met afdoende reserves en weerstandsvermogen doet de gemeente een dringend beroep geen aanspraak op de regeling te maken.
- Indien door een besluit van de overheid geen gebruik gemaakt kan worden van een gemeentelijke accommodatie vindt restitutie van de huur plaats uitsluitend voor die periode dat er geen gebruik gemaakt kan worden.
- Waar onderliggende financieringsstromen niet veranderen, vindt ook geen restitutie van de huur plaats. Zo komen scholen niet in aanmerking voor een restitutie van de huur van de sportaccommodaties omdat de vergoeding voor de schoolsport die zij ontvangen vanuit de Rijksoverheid of gemeente niet verandert.
- Uitgangspunten voor het aanpassen van subsidiëring voor instellingen die in acute financiële nood verkeren:
  - Bij subsidies accepteert de gemeente een lagere prestatie accepteren als gevolg van de huidige crisis en genomen maatregelen vanuit de Rijksoverheid.
  - Er zijn organisaties waar meer inzet wordt gevraagd als gevolg van de crisis. Deze inzet kan leiden tot een hogere definitieve vaststelling van de subsidie t.o.v. de begroting.
  - De gemeente gaat er wel vanuit dat ontvangers van subsidie een maximale inspanning leveren om andere, vergelijkbare activiteiten te verrichten binnen de grenzen van de (wettelijke) mogelijkheden.

#### Overige maatregelen

Op 30 juni 2020 heeft het college van B&W enkele subsidieregelingen voor de culturele sector, waaronder een 'makersregeling'. Het beschikbare subsidiebudget van de 'makersregeling' 2020 is verdubbeld van € 50.000 naar € 100.000. De helft van de verhoging komt van de provincie Brabant. De maximale subsidie per 'maker' bedraagt € 5.000.

Op 7 juli 2020 heeft de gemeenteraad de tijdelijke verordening 'kwijschelding leges, precariobelasting en markt- en reclamegelden' vastgesteld. De verordening is terugwerkend vanaf 1 april 2020 van kracht.

In de raadsbrief 'Corona-update 7' van 10 juli 2020 licht het college van B&W toe dat de Rijksfondsen in opdracht van het ministerie van OCW de 'Regeling aanvullende ondersteuning culturele en creatieve instellingen sector COVID-19' uitvoert. Naar verwachting zullen drie Bredase instellingen een aanvraag doen binnen spoor 3 van deze regeling ('investeren in de vitale regionale infrastructuur via de Rijkscultuurfondsen voor cruciale regionale musea, (pop)podia en filmtheaters'). Het betreft Chassé Cinema, Mezz en Stedelijk Museum Breda. Gemeente en provincie moeten de bijdrage van de Rijksfondsen matchen. Het college van B&W stelt voor te matchen door huurkwijschelding en soms een aanvullende bijdrage van de gemeente Breda. De instellingen moeten op 10 juli hun aanvraag hebben ingediend. Ter voorbereiding zijn met de genoemde instellingen gesprekken gevoerd over hun bedrijfsvoering en de benodigde matching.

Op 21 juli 2020 besluit het college van B&W over de Tijdelijke subsidieregeling ondersteuning wijk en dorpscentra COVID-19.

Op 27 oktober besluit het college van B&W tot verlenging van de gemeentelijke subsidie-regelingen COVID-19 voor cultuur, wijk- en dorpsraden en sport.

3<sup>e</sup> pakket, van ondersteunen naar investeren Een 3<sup>e</sup> pakket maatregelen is 22 december door het college naar de raad gestuurd<sup>15</sup> en vastgesteld. Bij het raadsvoorstel is een nota gevoegd met als titel 'Corona-aanpak (2021) met doorkijk naar lange termijn: van ondersteunen naar investeren voor een wendbaar en weerbaar Breda'. Voor uitvoering van de activiteiten en maatregelen die in de aanpak voor de lange termijn zijn opgenomen, is een budget nodig van € 8.630.000.

De inhoudelijke focus ligt op de volgende thema's:

- Werken.
- Recreëren.
- Ontmoeten.

De thema's zijn op hoofdlijnen als volgt uitgewerkt:

- Het uitgewerkte Plan van aanpak voor 'werken' is uitgesplitst naar arbeidsmarkt en ondernemen en voorzien van onder meer initiatieven of extra inzet op de volgende terreinen:

#### *Werken*

- Opzet van regionale mobiliteitsteams<sup>16</sup>.
- Scholingsagenda.
- Aanpak en aandacht voor jongeren en studenten.
- Werkgevers ondersteunen bij behouden, ontwikkelen en opleiden van personeel.
- Werkleerlijn voor de zorg (de 'zorgschool').
- Armoede.

#### *Ondernemen*

- Crisisondersteuning voor ondernemers in het algemeen.
- Initiatieven gericht op specifieke sectoren, zoals met name horeca, evenementensector, cultuursector, sport(verenigingen).
- Project 'Challenges', nieuwe fase.
- Ondernemen en locaties.
- Binnenstad, online platform.
- Randvoorwaardelijke ondersteuningsmaatregelen, met name vanwege de tweede lockdown waarin Nederland op het moment van schrijven van deze nota zich bevindt, zoals het kwijtschelden van precario voor terrassen als de horeca verplicht

<sup>15</sup> Zie Gemeente Breda, *Plan van aanpak lange termijn corona*, zaaknummer Zaaknummer: 1153405, 22 december 2020; Gemeente Breda, Raadsbrief, met onderwerp 'Financiële dekking en -impact corona-ondersteuningspakket 2021, 8 januari 2021.

<sup>16</sup> Om mensen die hun baan dreigen te verliezen of hebben verloren, ook vanwege de coronacrisis, passende begeleiding bieden naar nieuw werk en inkomen. .

dicht is, kwijtschelding van leges en precario voor evenementen als er geen evenementen toegestaan zijn en kwijtschelding van markt- en reclamegelden van marktlieden die geen gebruik mogen maken van hun standplaats.

- Het in de nota opgenomen Plan van aanpak voor ‘recreëren’ richt zich onder meer op zwemmen in de stad, het inrichten van een zandwinput als zwemplas, nog te ontwikkelen gebieden inrichten als tijdelijk park, op orde brengen van voorzieningenniveau van parken en recreatieplassen, peilen van de behoefte aan beweegplekken in de openbare ruimte en zorgen voor goede voorzieningen voor kinderen.
- Het thema ‘ontmoeten’ is in het betreffende plan van aanpak voorzien van initiatieven of extra inzet gericht op onder meer wijk- en dorpscentra, cultuur, vrijwilligers(verenigingen), jongeren en studenten, de stadsprogrammering voor 2021 en een serie kleinschalige evenementen met grote artiesten in een coronaveilige omgeving onder de naam ‘Bij ons in Breda’ en op zorg en welzijn.

**Begin 2021** De recente, tweede, lockdown plaatst de raadsbrief van 22 december met de bijgevoegde diffuse situatie op herstel gerichte uitwerking van de plannen van aanpak op de thema’s ‘werk’, ‘recreëren’ en ‘ontmoeten’ (met een accentverschuiving van ‘ondersteunen’ naar ‘investeren’) in een wat ander perspectief. Vooralsnog is van een normalisering op korte termijn waarschijnlijk nog geen sprake en zal er alsnog een wellicht sterker dan gedacht en gehoopt accent komen te liggen op ‘ondersteuning’ van door de verlengde crisis geraakte inwoners, ondernemers of instellingen.

### 3.2 Aantal corona-steunmaatregelen met uitsplitsing naar categorie

Op basis van uitgebreide deskresearch in combinatie met gevoerde gesprekken met de ambtelijke coördinator voor de corona-steunmaatregelen en de coördinerend portefeuillehouder is het navolgende overzicht opgesteld van door de gemeente Breda genomen corona-steunmaatregelen<sup>17</sup>.

#### Besluit

- B Burgemeestersbesluit
- C Collegebesluit
- RB Raadsbesluit

#### Steuncategorieën

- F Faciliterende maatregel
- L Liquiditeitsondersteuning
- G Financiële maatregel
- O Overige hulp

---

<sup>17</sup> Zie bijlage I voor een overzicht van maatregelen gericht op corona met een ander karakter, die uitgaand van de in paragraaf 1.2 opgenomen afbakening niet kwalificeren als coronasteunmaatregel.

**Doelgroepcategorieën**

G Generiek

S Sector

L/A Leveranciers/afnemers

B Burgers (inwoners)

| Nr. | Datum<br>2020 | Maatregel                                                                                                                                                                                                            | Bron   | Steun | Doel<br>groep |
|-----|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------|---------------|
| 1.  | 24-3          | Oprichten noodfonds COVID-19 à € 1,2 miljoen t.b.v. acute liquiditeit van ondernemers                                                                                                                                | C      | L     | S             |
| 2.  | 24-3          | Uitbreiden ondersteuning Business Coach Breda à € 50.000                                                                                                                                                             | C      | G     | G             |
| 3.  | 24-3          | Instellen vouchers voor financieel advies MKB a € 50.000                                                                                                                                                             | C      | G     | G             |
| 4.  | 24-3          | Instellen broodnoodfonds (met terugwerkende kracht vanaf 17 maart)                                                                                                                                                   | C      | G     | G             |
| 5.  | 24-3          | Uitstel van betaling lokale belastingen, heffingen, precario en leges afgelaste evenementen                                                                                                                          | C      | L     | S             |
| 6.  | 24-3          | Aanpassen betaling verleende subsidie aan instellingen in acute nood                                                                                                                                                 | C      | G     | G             |
| 7.  | 24-3          | Verlenen uitstel van betaling facturen van getroffen bedrijven                                                                                                                                                       | C      | L     | L/A           |
| 8.  |               | Implementatie TOZO                                                                                                                                                                                                   | C      | L     | G             |
| 9.  | 22-4          | Convenant ketensolidariteit met Koninklijke Horeca Breda, pandeigenaren en brouwerijen, gericht op matiging van huurverplichting van gezonde horecabedrijven. Gemeente heeft niet getekend maar was gesprekspartner. | n.v.t. | F     | S             |
| 10. | 6-5           | Niet innen (of terugbetalen) van precario voor terrassen gedurende de tijd dat deze van overheidswege niet gebruikt mogen worden.                                                                                    | RB     | G     | G             |
| 11. | 6-5           | Niet innen (of terugbetalen) van precario voor evenementen die door een overheidsverbod geen doorgang konden vinden, voor zover niet gedekt door een verzekering van de organisator                                  | RB     | G     | G             |
| 12. | 6-5           | Aan huurders van gemeentelijk vastgoed een restitutie van de huur toe te kennen voor organisaties en instellingen die hun werkzaamheden niet op reguliere wijze hebben kunnen voortzetten vanwege coronabeperkingen  | RB     | G     | G             |
| 13. | 6-5           | De termijn van uitstel van betaling voor huurnota's voor gemeentelijke gebouwen verlengen tot                                                                                                                        | RB     | L     | G             |

|     |     |                                                                                                                                                                                                          |    |     |   |
|-----|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----|---|
|     |     | 1 oktober 2020 indien geen gebruik gemaakt kan worden van de accommodatie.                                                                                                                               |    |     |   |
| 14. | 6-5 | Met subsidieontvangers die meer dan € 1 mln ontvangen wordt een individueel gesprek aange- gaan om recht te doen aan bijzondere omstan- digheden en goede (juridische en financiële) afspraken te maken. | RB | F   | S |
| 15. | 6-5 | Ten aanzien van subsidieontvangers is de lijn dat de gemeente bij subsidies een lagere prestatie accepteert als gevolg van de crisis en genomen coronamaatregelen                                        | RB | G   | G |
| 16. | 6-5 | Verzoeken om aanpassing/verlaging van regulie- re afvalcontracten worden gehonoreerd voor die contractanten die van overheidswege gesloten zijn en geen afval meer aanbieden                             | C  | G   | G |
| 17. | 6-5 | Voor (met name niet-gesubsidieerde) culturele instellingen beroep mogelijk op ondersteunings- middelen cultuur                                                                                           | RB | G   | S |
| 18. | 6-5 | Start monitor financiële problemen van amateur- kunst                                                                                                                                                    | RB | F   | S |
| 19. | 6-5 | Op terrein van sport niet innen van leges voor evenementen die niet door kunnen gaan                                                                                                                     | RB | G   | S |
| 20. | 6-5 | Maatwerk toepassen bij verstrekte subsidies aan evenementen die geen doorgang vinden dan wel in afgeslankte vorm.                                                                                        | RB | F/G | S |
| 21. | 6-5 | Op terrein van sport aanpassing van subsidiabel percentage van begroting van 33% naar 50%                                                                                                                | RB | G   | S |
| 22. | 6-5 | Ondersteuningsmiddelen sport beschikbaar stellen, om maatwerk te kunnen bieden, erop gericht bestaansrecht verenigingen te borgen.                                                                       | RB | G   | S |
| 23. | 6-5 | Continuïteitsbijdrage-regeling voor domein Jeugd                                                                                                                                                         | RB | G   | S |
| 24. | 6-5 | Mogelijkheid voor zorgaanbieders om compensa- tie aan te vragen voor directe extra kosten i.v.m. corona                                                                                                  | RB | G   | S |
| 25. | 6-5 | Continuïteitsbijdrage-regeling voor domein Wmo                                                                                                                                                           | RB | G   | S |
| 26. | 6-5 | Voor doelgroepenvervoer afspraak dat tot 80% van vaste ritvergoeding wordt gecompenseerd                                                                                                                 | RB | G   | S |
| 27. | 6-5 | Leveren maatwerk voor dorps- en wijkcentra als voortbestaan in het geding komt                                                                                                                           | RB | F   | S |
| 28. | 6-5 | Uitbreiding informatievoorziening, o.a. d.m.v. digitaliseren van bestaand ondernemersspreek-                                                                                                             | RB | F   | G |

|     |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |     |   |
|-----|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----|---|
|     |       | uur in de vorm van wekelijkse online-sessies.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |    |     |   |
| 29. | 6-5   | Inrichten werkgeversservicepunt op regionale schaal als loket waar werknemers en werkgevers terecht kunnen met vragen over arbeidsmarkt m.b.t. corona.                                                                                                                                                                                                           | RB | F   | G |
| 30. | 6-5   | Gebruik van structuren en netwerken om aanpassingen te bespreken, bijvoorbeeld overleg met pandeigenaren, inbrengen van 'uitdagingen' bij onderwijs/Urban Living Lab/Logistic Community Brabant                                                                                                                                                                  | RB | F   | G |
| 31. | 6-5   | Voortzetting businesscoaches                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | RB | F   | S |
| 32. | 6-5   | Voortzetting vouchers                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | RB | G   | S |
| 33. | 6-5   | Uitbreiding ondersteuningsmiddelen voor starters, scale-ups en schrijnende gevallen                                                                                                                                                                                                                                                                              | RB | F/G | S |
| 34. | 6-5   | Voor ondernemers die buiten alle regelingen vallen in schrijnende gevallen maatwerk                                                                                                                                                                                                                                                                              | RB | F/G | G |
| 35. | 6-5   | Campagne #Bredakooplokaal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | RB | F   | S |
| 36. | 6-5   | Integraal herstelplan toeristische en vrijetijdssector                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | RB | F   | S |
| 37. | 6-5   | Verruiming van formatieve inzet proces mainstream Werk (van intake tot uitbetaling) en team BBZ (voor uitvoering TOZO)                                                                                                                                                                                                                                           | RB | F/G | G |
| 38. | 14-5  | Verlaging huur NAC-stadion (33% korting)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    | G   | S |
| 39. | 30-6  | Subsidieregelingen Culturele sector Breda COVID-19                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | C  | G   | S |
| 40. | 30-6  | Verhoging plafond van (culturele) makersregeling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | C  | G   | S |
| 41. | 9-7   | Tijdelijke verordening kwijtschelding leges (evenementen), precario (evenementen en terrassen) en markt- en reclamegelden Breda vanaf 1 april                                                                                                                                                                                                                    | RB | G   | S |
| 42. | 14-7  | Tijdelijke subsidieregeling ondersteuning wijk en dorpscentra COVID-19.                                                                                                                                                                                                                                                                                          | C  | G   | S |
| 43. | 27-10 | (verlenging) gemeentelijke subsidieregelingen voor cultuur, wijk- en dorpscentra en sport                                                                                                                                                                                                                                                                        | C  | G   | S |
| 44. | 22-12 | Als onderdeel van een 3 <sup>e</sup> pakket corona-maatregelen worden diverse nieuwe initiatieven en intensiveringen van bestaand beleid aangekondigd. Een gedetailleerde uitwerking van deze initiatieven naar concrete maatregelen is in de raadsbrief van 22 december 2020 nog niet opgenomen en evenmin in de bijgevoegde nota 'middellange termijn aanpak'. |    |     |   |

## 4 Informatiepositie en rol van de gemeenteraad

### 4.1 Betrokkenheid van de raad op sleutelmomenten en breder

De betrokkenheid van de raad bij het dossier van corona-steunmaatregelen is groot. Het college van B&W heeft een intensieve informatievoorziening opgezet, vanaf eerste helft maart tot heden. Met name in de eerste maanden was sprake van onder meer raadsinformatiebrieven die met een frequentie van één keer per week of zelfs vaker aan de raad werden toegezonden. In paragraaf 4.2 is toegelicht hoe de informatievoorziening door het college van B&W op gang is gekomen in de periode vanaf 13 maart, met in de eerste week de volgende brieven aan de raad:

- Vrijdag 13 maart eerste brief aan de raad over hoe om te gaan met corona-crisis, mede naar aanleiding van richtlijnen en besluiten van het RIVM en eerste kabinetsmaatregelen.
- Op zaterdag 14 maart een raadsbrief met nadere toelichting over een ‘Bredase invulling coronamaatregelen’, met daarin ook toelichting op hoe de raad geïnformeerd zal gaan worden vanuit gemeente en veiligheidsregio.
- Op 20 maart is er de eerste raadsbrief met daarin een overzicht van mogelijke maatregelen waarover het college van B&W zich beraadt.

Bespreking  
1<sup>e</sup> pakket

Het college beslist over het eerste pakket corona-steunmaatregelen op 24 maart 2020. Dit maatregelenpakket wordt besproken op onder meer de volgende momenten:

- Op 9 april in een oordeelsvormende vergadering van de raad, die via Teams wordt belegd.
  - In de agendacommissie is afgesproken dat er een eerste termijn is waarin elke fractie 4 minuten zuivere spreektijd krijgt, met een maximum van 4 voor interrumpen van andere raadsleden 4 voor interrumpen van het college van B&W<sup>18</sup>.
  - Nadat de fracties het woord hebben gehad reflecteert het college van B&W.
  - Voor technische vragen wordt verwezen naar het schriftelijk vragenrecht.
  - De voorzitter bewaakt en stimuleert dat de nadruk in de raadsvergadering ligt op oordeelsvorming in het onderlinge debat van de fracties.
  - In de tweede termijn krijgen alle fracties 1 minuut spreektijd, waarin zij ook moties kunnen aankondigen, waarin elke fractie in totaal 4 interrupties mag plaatsen bij inbreng van andere fracties.
- Op 23 april in een debatraad<sup>19</sup> met als bespreekpunten onder andere het lokale maatregelenpakket in verband met corona. Er zijn twee termijnen:
  - 1<sup>e</sup> termijn met maximale spreektijd van 3 minuten per fractie.

<sup>18</sup> Zie <https://breda.raadsinformatie.nl/document/8640542/1#search=%22corona%22>.

<sup>19</sup> Zie <https://breda.raadsinformatie.nl/document/8653961/1#search=%22vergaderorde%20corona%22>.

- 2<sup>e</sup> termijn met een maximale spreektijd van 2 minuten (afhankelijk van verloop 1<sup>e</sup> termijn).

Het ingebrachte voorstel van het college, van 24 maart 2020, voor het noodplan in het kader van de coronacrisis. In dit voorstel is aangegeven dat het de bevoegdheid van het college van B&W is om te besluiten over de maatregelen voor de korte termijn.

Op 16 april 2020 is er een beeldvormende vergadering van het Bredaas Beraad over het pakket maatregelen met betrekking tot de coronacrisis. De in dit beraad ingebrachte beelden, ideeën en vragen kan het college van B&W gebruiken bij het daarna op te stellen collegevoorstel en vervolgens raadsbrief gericht op het 2<sup>e</sup> pakket voor de middellange termijn. Enkele beelden uit deze vergadering illustreren de houding van de meeste fracties:

- VVD-fractie geeft aan dat er breed waardering is voor aanpak van het college, veel steun voor de compassie die getoond is. Het is nu zaak om voor te bereiden op de 1,5 meter-samenleving. En de stad moet blijven investeren.
- CDA-fractie wil graag een nog meer proactieve houding, met extra inzet op accountmanagement. Daarnaast is beter inzicht nodig in financiën van gemeente en impact van corona daarop. Gevraagd wordt om een eerste set van scenario's op dit vlak.
- D66-fractie waardeert dat het college handelt en niet afwacht. De fractie wil dat het college een uiterste inspanning levert om, met onderwijs en ouders, te voorkomen dat corona leidt tot ongelijke kansen en onderwijsachterstanden.
- GroenLinks-fractie vindt dat het college in de afgelopen weken veel ruimte heeft gekregen om te inventariseren hoe corona Breda raakt. In de eerste weken leek het of vooral ondernemers een probleem hadden maar de fractie is blij dat de bredere inzet die van het college zoals die nu blijkt uit de raadsbrieven.
- PvdA-fractie roept op om te leren van 2008, toen er in de crisis misschien te hard werd bezuinigd. De fractie voelt meer voor anticyclisch investeren. De fractie deelt de oproep om beter inzicht te krijgen in de impact van corona op de financiën.
- SP-fractie twijfelt niet aan goede intenties van het college maar merkt een verschil in de theorie in de raadsbrieven en de praktijk die de SP ziet. Bijvoorbeeld gaat het dan om persoonlijke beschermingsmiddelen in verpleeghuizen en voor huishoudelijke hulpen of om voorkomen van drang op medewerkers van ATEA om te gaan werken.
- 50Plus-fractie stelt dat de maatregelen die in Breda worden getroffen binnen de grenzen moet blijven die de rijksoverheid bepaalt. Er is geen ruimte voor eigen interpretatie van regels. Wel is het goed om op bepaalde punten aanvullend beleid te formuleren, zoals Breda doet. De fractie oordeelt dat college en veiligheidsregio de informatievoorziening aan de raad zeer serieus hebben genomen.
- Breda'97-fractie wil de nodige complimenten geven over de snelheid van handelen en de tot nu genomen maatregelen. Punt van zorg voor de fractie is dat nog weinig gezegd kan worden over de financiële impact van corona voor de gemeente.
- Fractie Huang waardeert de zichtbaarheid en inzet van het college en zijn oprechte betrokkenheid bij problemen die burgers ervaren. Als kritische kanttekening brengt de

fractie in dat de raad een beetje langs de zijlijn staat en achteraf mag meedenken en oordelen. De raad geeft het college vertrouwen, maar geeft het college de raad ook het vertrouwen door haar mee te nemen in de afwegingen en de te nemen stappen?

Bespreking  
2<sup>e</sup> pakket

Het tweede maatregelenpakket wordt op 14 mei 2020 in een beeldvormend Bredaas Beraad besproken<sup>20</sup>. In het raadsvoorstel<sup>21</sup> dat besproken wordt, wordt besluitvorming gevraagd over de volgende punten:

- Vast te stellen de notitie ‘middellange aanpak effecten coronavirus gemeente Breda: uitgangspunten, maatregelen en doelgroepen’.
- Een bedrag van € 6,83 miljoen ter beschikking te stellen voor de uitvoering van deze notitie.
- Ter dekking van deze kosten € 6,83 miljoen te onttrekken aan de algemene reserves.

De in het beeldvormende Bredase Beraad door fracties ingebrachte en uitgewisselde beelden, ideeën en vragen, kunnen als volgt worden geïllustreerd<sup>22</sup>:

- VVD-fractie vindt dat er een goed pakket ligt waarmee we bewoners, instellingen en ondernemers helpen in deze moeilijke tijd. De fractie vindt het pakket financieel solide en gaat ervan uit dat het Rijk een fors deel van de voorfinanciering zal afdekken en dat het goed is om € 6,8 miljoen uit reserves voor te financieren. Enkele andere accenten in de inbreng betreffen de enorme impact van corona op de economie (mogelijk 1.500 tot 10.000 banen krimp voor Breda) en de vraag hoe het college toetst of steun niet wordt gebruikt om zwarte cijfers te schrijven.
- CDA-fractie vraagt zich af waarom voor uitwerking van één scenario is gekozen en er niet meer scenario's zijn doorgerekend zodat de raad de bandbreedte kan beoordelen van de financiële gevolgen. De fractie geeft aan dat ervan uitgegaan wordt dat het Rijk de extra uitgaven gaat compenseren, maar hoe reëel is dat? Verder pleit de fractie voor het integraal beschouwen van bijvoorbeeld vraag van horecaondernemers voor terras-uitbreiding omdat ook fitnessbranche, buurthuizen en verenigingen ook graag de openbare ruimte willen benutten.
- D66-fractie vindt het goed dat Breda als één van de eerste gemeenten doorpakt om haar inwoners, ondernemers en organisaties bij te staan. De fractie vraagt zich verder af hoe het gaat met generieke maatregelen, bijvoorbeeld kwijtschelden van precario, als ondernemers de kwijtschelding niet nodig hebben? Of dit dan ten goede kan komen aan het collectief, bijvoorbeeld via het Ondernemersfonds zoals in Tilburg.
- GroenLinks-fractie pleit ook voor meerdere scenario's, zodat adaptief beleid gevoerd kan worden. Verder de vraag waarom het pakket ‘middellange termijn’-pakket heet

<sup>20</sup> In deze vergadering is een groot aantal vragen door raadsfracties gesteld aan het college van B&W. Het aantal vragen waarbij het college ervoor kiest deze schriftelijk te beantwoorden telt op tot 40. Zie: <https://breda.raadsinformatie.nl/document/8768041/1#search=%22matching%20rijksfondsen%22>.

<sup>21</sup> Gemeente Breda, college van B&W, raadsvoorstel met onderwerp: *middellange termijn aanpak effecten coronavirus gemeente Breda*, zaaknummer 783771, 7 mei 2020.

<sup>22</sup> Zie <https://breda.raadsinformatie.nl/document/8755385/1#search=%22notulen%20corona%22>.

omdat de doorkijk tot 1 september eigenlijk vooral korte termijn betreft. De fractie merkt verder op dat het college stelt dat “we alleen dingen gaan redden die perspectief hebben”, maar hoe blijkt dat in de uitwerking van het pakket? Bijvoorbeeld over de horeca hoor je dat het allemaal wel erg veel aan het worden is, moet je alles willen redden?

- PvdA-fractie vindt dat het maatregelenpakket getuigt van lef, om als één van de eerste steden te komen met zo'n pakket. De fractie stelt vragen over of de risico's in het risicoprofiel adequaat zijn. De PvdA ziet dat in het pakket staat dat werkgelegenheid een belangrijk uitgangspunt is. Blijft het college er stevig op sturen dat het niet zo kan zijn dat je aanspraak maakt op steun en vervolgens mensen buiten je organisatie zet?
- SP-fractie is positief over het nieuwe pakket, maar stelt de vraag of je er vanuit kunt gaan dat de rijksoverheid ok de rekening van Breda gaat betalen? De fractie pleit ook voor toets op behoud van banen als voorwaarde voor steun aan ondernemers. De fractie stelt de vraag wie de levensvatbaarheid toetst van bedrijven e.d. In de TOZO wordt die levensvatbaarheidstoets losgelaten, waarom doen we dat als Breda dan wel?
- 50Plus-fractie vindt de intenties van het college volstrekt helder. “Het lijkt of niets aan de aandacht van het college ontsnapt”. De fractie signaleert dat de maatregelen lopen tot 1 oktober, maar de coronacrisis zal dan nog niet voorbij zijn. Zijn er financiële middelen voor een aanpak daarna? Ales is afhankelijk van de compensatie van het Rijk. Is deze ruimhartig, dan ziet de toekomst er niet zo slecht uit maar als het anders zou uitpakken, dan hebben we een groot probleem.
- Breda'97-fractie heeft vragen gesteld en geeft aan daar goede antwoorden op te hebben ontvangen. De fractie stelt verder vragen over het weerstandsvermogen van de stad in verband met de coronacrisis.
- Fractie Huong ziet een maatregelenpakket met veel aandacht voor ondernemers en instellingen en veel minder voor mensen. Dit is ook zo bij de rijksoverheid. De fractie vraagt of de gevraagde middelen van € 6,8 miljoen wel ruimhartig zijn, want het weerstandsvermogen is ook nog € 20 miljoen. De fractie vraagt de wethouder of hij zich ervan bewust is dat thuiszitten met kinderen meer geld kosten. De vraag wordt gesteld of voor mensen in de bijstand niet voorzien moet worden in een bijdrage om bijvoorbeeld spelletjes aan te schaffen of om uit de voeten te kunnen met knutselopdrachten van school.

Moties & amendementen Op 28 mei 2020 is een besluitvormend overleg over het middellange termijn-pakket. Het betreffende raadsvoorstel wordt unaniem aangenomen. Er zijn daarnaast diverse moties ingediend, waarbij een deel wordt aangenomen en andere worden verworpen<sup>23</sup>:

<sup>23</sup> Zie [https://breda.raadsinformatie.nl/vergadering/741179#ai\\_5332744](https://breda.raadsinformatie.nl/vergadering/741179#ai_5332744).

| Overzicht van moties in raadsvergadering van 28 mei 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aangenomen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Verworpen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slagvaardig schakelen op maatregelen (33 voor, 0 tegen).</li> <li>• Een toegankelijke 1,5 meter-samenleving (33/0).</li> <li>• Durf te vragen (32/1).</li> <li>• Laat volwassenen van de toekomst nu meedenken (34/0).</li> <li>• Noodfonds verenigingen en organisaties (33/2).</li> <li>• Samen op zoek naar ruimte (32/2).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaarste openbare ruimte (12/20).</li> <li>• Meer ruimte voor voetgangers in coronatijd (11/20).</li> <li>• 0% huurverhoging is genoeg (8/25).</li> <li>• Mondkapjes voor minima (8/27).</li> <li>• Jongeren in bijstand geen maand zonder inkomen (3/31).</li> <li>• € 200 voor alle Bredase minima vanwege corona (3/30).</li> </ul> |

In de periode vanaf mei 2020 zijn er diverse andere moties in stemming gebracht in de gemeenteraad, en één amendement, die gericht zijn op corona-steunmaatregelen of daar aan raken. Het betreft de volgende moties:

| Overzicht van moties en amendementen in periode vanaf mei 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aangenomen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Verworpen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak kansen voor mensen in crisistijd.</li> <li>• Herstelplannen voor zwaar getroffen sectoren.</li> <li>• Breda Gezondheidsstad.</li> <li>• Ruimtemakers stadsstranden, verlichte voet- en fietspaden en buitensportfaciliteiten.</li> <li>• Herstelplan armoede, verklein de tweedeling in de stad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steun de horeca starters.</li> <li>• Zet coronasteun in voor coronacrisis-geduceerden.</li> <li>• Deltaplan cultuur en economie.</li> <li>• Overgebleven TOZO-gelden naar minima.*</li> <li>• Bijstand van jongeren versoepelen tijdens corona.</li> <li>• Corona Noodfonds.</li> </ul> |

\* dit betreft een amendement, de overige raadsinitiatieven betreft moties.

**Raadvragen** De Bredase raad heeft vanaf het begin diverse raadvragen gesteld over onderwerpen die raken aan corona en de coronacrisis. Navolgend overzicht laat de breedte zien van de onderwerpen die zijn aangekaart:

| Selectie van raadvragen over corona-gerelateerde zaken |                                                                   |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Datum indiening                                        | Onderwerp                                                         |
| 13-3-2020                                              | Vragen om het MKB te ondersteunen (VVD)                           |
| 18-3-2020                                              | Inwoners, organisaties en ondernemers over coronacrisis (SP)      |
| 26-3-2020                                              | Kwijtschelden parkeerkosten van onze helden bij het Amphibia (SP) |
| 30-3-2020                                              | Coronabesmettingen bij ATEA en de gebrekkige communicatie (SP)    |

|            |                                                                                                         |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31-3-2020  | Dak- en thuislozenopvang (SP en GroenLinks)                                                             |
| 7-4-2020   | Gevolgen coronacrisis voor scholieren, voedselbank ,sociale dienst en mantelzorg (Fractie Huong)        |
| 21-4-2020  | Zorgen van Bredase moslims omtrent hun laatste rustplaats (D66 en 50PLUS)                               |
| 15-5-2020  | Openbare ruimte voor iedereen in coronatijd (GroenLinks)                                                |
| 2-6-2020   | Handhaving in coronatijd (CDA)                                                                          |
| 16-6-2020  | Brede aanpak dak- en thuislozen (SP en GroenLinks)                                                      |
| 15-7-2020  | Bezoek ouderen tijdens COVID-19 periode en vakantie (CDA)                                               |
| 27-7-2020  | Corona Teststraat verdwijnt uit Breda (SP)                                                              |
| 13-8-2020  | Bron- en contactenonderzoek (PvdA)                                                                      |
| 18-8-2020  | Corona Teststraat, deel 2 (SP)                                                                          |
| 18-8-2020  | Over economische krimp naar aanleiding van coronacrisis (PvdA)                                          |
| 1-9-2020   | Chassétheater, ontslagen en bezuinigingen (SP en GroenLinks)                                            |
| 16-9-2020  | Ondersteuning sportclubs in coronatijd (D66)                                                            |
| 20-9-2020  | Flinke toename autobranden (PvdA)                                                                       |
| 25-9-2020  | Houdbaarheid voorzitter Veiligheidsregio vanwege gebeurtenissen Olympiaplein Tilburg (SP)               |
| 28-9-2020  | Gevolgen tekort aan MBO-stageplekken (PvdA)                                                             |
| 2-10-2020  | Oplopende wachttijden coronateststraat (VVD)                                                            |
| 4-10-2020  | Verlenging coronamaatregelen (Breda Beslist)                                                            |
| 5-10-2020  | Mogelijke tekorten in vitale publieke sectoren door uitbraak coronavirus (PvdA)                         |
| 8-10-2020  | Coronasteun jeugdorganisaties (CDA)                                                                     |
| 15-10-2020 | Overlast station (CDA)                                                                                  |
| 26-10-2020 | Een veilige teststraat (VVD, D66, PvdA, SP, Breda Beslist, GroenLinks, CDA, 50PLUS)                     |
| 30-10-2020 | Over eventueel verdwijnen van Dagbesteding Ariba in Bavel (SP)                                          |
| 2-11-2020  | Coronavorlichting beperking gezondheidsrisico's mensen met migratieachtergrond en laaggeletterden (VVD) |
| 23-11-2020 | Overlast door jongeren in de wijken van Breda (D66 en PvdA)                                             |
| 26-11-2020 | Overlast Hoge Vucht (VVD)                                                                               |
| 3-12-2020  | Lokaal maatwerk coronamaatregelen (D66)                                                                 |
| 15-12-2020 | Situatie station (VVD)                                                                                  |
| 17-12-2020 | Openingstijden Jumbo Foodmarkt (Breda Beslist)                                                          |
| 18-12-2020 | Overlast Willemstraat en omgeving (CDA)                                                                 |
| 24-12-2020 | Aanpak huiselijk geweld (SP en VVD)                                                                     |
| 31-12-2020 | Steunpakketten (50PLUS)                                                                                 |
| 11-1-2021  | Snottebellenbeleid (VVD)                                                                                |
| 12-1-2021  | Sessie plan van aanpak lange termijn Corona (Fractie Huong)                                             |
| 20-1-2021  | Schuld, over schuldhulpverlening (CDA)                                                                  |

|           |                                                      |
|-----------|------------------------------------------------------|
| 21-1-2021 | Drive-in stembureaus (D66)                           |
| 1-2-2021  | Precario van 2020 (VVD)                              |
| 23-2-2021 | Lange wachtrijen bij de milieustraat (Breda Beslist) |

**Bevoegdheden burgemeester** Op 7 september 2020 heeft de CDA-fractie een bespreeknotitie toegezonden naar de raad en het college van B&W met als onderwerp ‘Betrokkenheid raad bij gebruikmaking burgemeestersbevoegdheden Corona’. Aanleiding is dat de raad zelf meer en actiever bij de besluitvorming betrokken wilde worden en graag ook meer keuzemogelijkheden wilde hebben. Verder richtte de notitie zich op het gegeven dat de burgemeester in de COVID-bestrijding uitgebreide bevoegdheden heeft op basis van de regionale noodverordeningen en de Wet Publieke Gezondheid. De wetgever heeft deze bevoegdheden bij de burgemeester neergelegd om te waarborgen dat er snelheid en integraliteit in de besluitvorming zit. De fractie stelt dat deze keuze en de bevoegdheden van de burgemeester ‘onomstreden’ zijn.

De fractie geeft verder aan dat de COVID-crisis langdurig is. Spoedmaatregelen worden op die manier tot ‘staand beleid’. Verder worden in de beoogde tijdelijke coronawet de bevoegdheden van de burgemeester uitgebreid en de regionale aanpak prominenter. De burgemeester legt over al zijn bevoegdheden, dus ook deze, verantwoording af aan de raad. Het gaat in dit geval dan om achteraf beoordelen van maatregelen. De CDA-fractie stelt voor om een ‘gremium’ te organiseren, bijvoorbeeld bestaande uit de woordvoerders veiligheid, waar de burgemeester het ‘gevoel van de raad’ over mogelijke maatregelen kan toetsen. De burgemeester kan dan zelf een afweging maken dit gevoel mee te wegen of niet. De fractie stelt de volgende vragen:

- Aan de burgemeester: wat is uw visie hierop?
- Aan de raad: wat is uw visie hierop?
- Aan beide: wat zou een gepaste afvaardiging van de raad kunnen zijn en welke randvoorwaarden acht u dan wenselijk?

In het Bredaas Beraad van 19 november is verder gesproken over de wens van de raad om actiever betrokken te worden bij besluitvorming, daarbij meer keuzes voorgelegd te krijgen, en over de burgemeestersbevoegdheden. In de notulen staat dat er inmiddels een beeldvormende sessie is afgerond over dit onderwerp en dat daarna een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de CDA-fractie en de burgemeester. In het overleg van 19 november wordt door de CDA-fractie aandacht gevraagd voor de tijdelijke COVID-19-wet die per 1 december van kracht wordt. Die wet geeft de burgemeester specifieke bevoegdheden, binnen een model van centrale sturing vanuit het rijk waarbij decentraal bevoegdheden komen te liggen bij de burgemeester, met betrokkenheid van gemeenteraad en college. Het lijkt goed om vooraf als raad voldoende sturing mee te geven aan de burgemeester, al zal in de praktijk de ruimte daarvoor afhankelijk zijn van de ernst van de situatie en moet die misschien niet worden overschat. In het overleg geeft de burgemeester aan dat met de COVID-19-wet wat meer bevoegdheden naar de gemeente toekomen die eerst bij de vei-

ligheidsregio lagen, althans als de situatie verandert van ‘zeer ernstig’ naar ‘zorgelijk’ of ‘waakzaam’.

De burgemeester reageert met een brief aan de gemeenteraad d.d. 15 december 2020. Hij schetst over welke bevoegdheden hij uit functie van het burgemeesterschap beschikt, mede ook als gevolg van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm), die op 1 december 2020 in werking is getreden. Deze bevoegdheden betreffen het verlenen van onthefingen op landelijke regels om handhaving te gebieden van coronamaatregelen en om gebieden aan te wijzen waar ministeriële regelingen gelden. Naar aanleiding van vragen van het raadslid Rutten zijn al praktische werkafspraken gemaakt voorafgaand aan het raads-overleg van 19 november 2020 waarin het door het raadslid aangekaarte onderwerp werd besproken. Een en ander heeft ertoe geleid dat de burgemeester voorstelt de volgende uitgangspunten te hanteren over het betrekken van de raad:

- Bij losstaande, spoedeisende beslissingen is overleg vooraf met uw raad niet praktisch haalbaar. De burgemeester stelt voor dan zo spoedig mogelijk achteraf uw raad informeren.
- Bij besluiten die betekenis hebben voor meer dan één geval/ persoon, meer beleidsmatig van aard zijn en voor langere tijd gelden zal ik in principe streven naar bespreking met uw raad vooraf in een zo mogelijk openbare sessie. Duidelijk is dat een dergelijke mate van lokale ruimte voor burgemeesters de komende tijd nog niet aan de orde zal zijn. Het karakter van het overleg dat ik zal hebben met uw raad is te vergelijken met de zogenaamde voorhangprocedure: voorafgaande aan de toepassing van mijn bevoegdheden leg ik mijn oor te luister bij uw raad.
- Uiteindelijk is de afweging aan de burgemeester als bestuursorgaan, waarbij deze uiteraard achteraf verantwoording zal afleggen over de gemaakte keuzes.
- De burgemeester vraagt om begrip als, vanwege onvoorspelbaarheid en/of urgentie, alsnog moet worden afgeweken van ‘hoe het zou moeten’.

De burgemeester stelt verder voor om in overleg met de agendacommissie van de raad een moment in of om het Bredaas beRaad in te plannen om u te kunnen bijpraten over het verloop van de coronacrisis in het algemeen en dat hij daartoe het initiatief zal nemen. Dit heeft inmiddels plaatsgevonden.

## 4.2 Beeld van raadleden over hun rol en betrokkenheid

Als onderdeel van het onderzoek zijn in november 2020 aan alle raadsfracties in Breda enkele vragen voorgelegd, met als bedoeling in beeld te brengen hoe raadsfracties oordelen over de door de gemeente genomen maatregelen, over de informatie vanuit het college van B&W en hoe de raad bij besluitvorming betrokken is en waar men terugkijkend tevreden over is en waarover minder tevreden.

De precieze formulering van de aan de raadsfracties voorgelegde fracties luidt als volgt:

- a. Heeft u als raadslid of als raadsfractie sinds 1 maart 2020 zelf initiatieven genomen voor één of meer corona-steunmaatregelen, zo ja welke en waren deze initiatieven suc-

cesvol?

- b. Bent u sinds 1 maart 2020 benaderd door instellingen, bedrijven, zzp'ers of inwoners om bepaalde corona-steunmaatregelen?
- c. Kunt u aangeven waar u, terugkijkend, tevreden over bent wat betreft de inhoudelijke invulling van het pakket corona-steunmaatregelen in uw gemeente en wat betreft uw betrokkenheid bij de besluitvorming daarover? En waar bent u minder tevreden over?

Navolgend een **bloemlezing** van de ontvangen respons, met als eerste een beeld van de mate waarin fracties zelf initiatieven hebben ondernomen<sup>24</sup>:

Heeft u als raadslid of als raadsfractie sinds 1 maart 2020 zelf initiatieven genomen voor één of meer corona-steunmaatregelen, zo ja welke en waren deze initiatieven succesvol?

Fracties geven aan diverse moties te hebben ingediend, waaronder

- Motie 'ruimtemakers' en 'motie herstelplannen corona'
- Motie meer ruimte voor terrassen (en aanverwante zaken in openbare ruimte).
- Opening tweede milieustraat vanwege grote drukte.
- Alternatief zomerprogramma voor kinderen (zomerstraten).
- Toegankelijke 1,5 meter-samenleving.
- Motie herstelplan armoede.
- Jongvolwassenen.
- Aanvalsplan kansgelijkheid.
- Sporten in openbare ruimten.

Fracties geven verder aan aandacht te hebben gevraagd voor onder meer:

- In het begin gevraagd om een coronadebat (gehonoreerd).
- Uitdelen van 4.000 mondkapjes via voedselbank naar aanleiding van daarover gestelde vraag.
- Adequate opvang voor daklozen.
- Voldoende digitale leermiddelen voor kinderen.
- Steun aan kunstenaars die werken o.b.v. kleine losse inkomsten (bijv. zangles).
- Vragen gesteld over voldoende verkeersruimte voor voetgangers en fietsers.
- Om meer steun gevraagd voor culturele en sportieve instellingen (bijv. Pier15) die hun accommodatie maar deels hebben moeten sluiten (eerdere regelingen hadden alleen betrekking op instellingen die geheel moesten sluiten).
- Verder maakt de fractie zich zorgen over jongeren die hun bijbaantje kwijtraken en daaruit hun studie deels bekostigden.
- Met name ingezet op 'Koop Lokaal'.
- Ook aandacht gevraagd voor groepen die buiten regelingen vallen (zzp'ers, Team Uniek in Teteringen, buurthuizen).

<sup>24</sup> Uiteindelijk hebben acht fracties geantwoord op de voorgelede schriftelijke vragen. Het betreft twee fracties van partijen die behoren tot de coalitie en zes fracties in een oppositierol.

- In raadsvergadering van 28 mei motie ingediend voor mondkapjes verstrekken aan minima (motie is verworpen).
- Aandacht gevraagd voor broodnoodregeling omdat deze gaandeweg gewoon stop zou zijn gezet zonder raadsconsultatie, vanwege te beperkt gebruik. Portefeuillehouder heeft de regeling weer opgestart in oktober.
- Summervibes, activiteiten voor kinderen.
- Inzet op schoolachterstanden.
- Bedrijfsleven vragen om laptops.
- Mondkapjes verschaffen aan minima (verworpen motie).
- Adviesvouchers voor bedrijven.
- Tekort aan mbo-stageplaatsen.
- Tekort aan medewerkers in de zorg oplossen.
- Meer stadsstranden in Breda.
- Veilig terug naar school in de 1,5 meter-samenleving.
- (extra) Speelstraten voor kinderen.

Eén fractie geeft aan geen aandacht te hebben gevraagd voor een bepaald thema.

Fracties geven ook diverse voorbeelden van maatschappelijke instellingen, ondernemingen en inwoners die contact zochten vanwege corona:

Bent u sinds 1 maart 2020 benaderd door instellingen, bedrijven, zzp'ers of inwoners om bepaalde corona-steunmaatregelen?

Bloemlezing van fracties ontvangen reacties:

- Ja, veelal met vragen hoe of waar ze iets kunnen vinden. Zelf ook contact gezocht met instellingen en bedrijven.
- Ja, vanuit horeca-, cultuur- en evenementenorganisaties, als zij iets wilden maar tegen problemen aanliepen.
- Ja, door maatschappelijke organisaties, docenten, individuele inwoners, met zorgen en vragen.
- Voor gemeenschapshuis gekeken naar subsidiemogelijkheden.
- Benaderd door culturele/sportieve accommodaties die slechts deels moesten sluiten en daardoor buiten steunmaatregelen vielen.
- Benaderd door werkveld van daklozenopvang omdat dit aanvankelijk warrig geregeld was.
- Benaderd door mensen die een horecagelegenheid gestart zijn, veel kosten hadden, maar nog geen daling ten opzichte van gerealiseerde inkomsten kunnen aangeven.
- Geluiden opvangen van vrijwilligers die hun vergoeding voor vrijwilligerswerk missen en dit eigenlijk niet kunnen missen naast hun uitkering.
- Contact met 'makers' uit de culturele sector die kleine inkomsten zien wegvallen.
- Contact met studenten over wegvallen bijverdiensten in relatie tot studieschuld
- Ja, met name gericht op actie 'Koop Lokaal'.

- Ja, met name benaderd door horeca en de culturele sector. De steunmaatregelen slo-  
ten op deze vragen aan.
- Ja, benaderd door KBO Prinsenbeek i.v.m. subsidieaanvraag bij gemeente.
- Tevens nauw betrokken bij organiseren van evenement WinterWonderBeek.
- De fractie is onder meer benaderd door cultuurinstellingen en in gesprek met (horeca-) ondernemers die het zwaar hebben.

Eén fractie gaf aan niet benaderd te zijn door instellingen, bedrijven, zzp'ers of inwoners.

Tot slot is er een eerste beeld van de tevredenheid over de inhoudelijke vulling van het pakket en de betrokkenheid bij de besluitvorming over maatregelen:

Kunt u aangeven waar u, terugkijkend, tevreden over bent wat betreft de inhoudelijke invulling van het pakket corona-steunmaatregelen in uw gemeente en wat betreft uw betrokkenheid bij de besluitvorming daarover? En waar bent u minder tevreden over?

Beelden:

- Leden van de fractie geven aan tevreden te zijn over de proactieve crisisaanpak.
- Een raadslid geeft aan dat het lastig blijft om 'te sturen in de mist'. De vraag 'wat het goede is' kan nu lastig worden beantwoord omdat je weinig zicht hebt op langetermijn-effect.
- Raadslid geeft aan tevreden te zijn over de breedte van het steunpakket en sectoren waarvoor die golden (hier en daar zelfs te breed), dat gaf vertrouwen.
- Betrokkenheid bij de besluitvorming was van ondergeschikt belang omdat de nood om (snel) te helpen hoger was dan een uitgebreid en zorgvuldig proces.
- Minder tevreden over hoe lang het duurt voor er (langere termijn) perspectieven en herstelpakketten samen met getroffen sectoren tot stand komen.
- Raadslid geeft aan tevreden te zijn over de eensgezindheid in de raad, doortastendheid van college en burgemeester die goed luistert. We werden continu goed op de hoogte gehouden.
- Inhoudelijk hadden we meer kunnen kijken naar ruimte geven en perspectief bieden. Een meedenk-modus in plaats van 'hier heb je geld'-modus.
- Goed was vooral de snelheid waarmee maatregelen werden genomen.
- Veel minder goed is de informatiepositie van en navolgbaarheid voor de raad. Uit welke rijksregelingen krijgt Breda fondsen binnen en zet Breda die volledig in? In onze ogen is virussteun geen verdienmodel.
- We hebben als raad ook diverse malen om meer keus/opties gevraagd bij het vrijmaken van geld om met maatregelen op de crisis in te spelen.
- Verder zouden we als raad veel meer betrokken moeten worden bij verdelen van de schaarse openbare ruimte.
- Tevreden over de flexibiliteit van het college om vooral de sociaalmaatschappelijke rol als gemeente te nemen en diverse doelgroepen te steunen. College heeft ook regelmatig de raad geïnformeerd, ook over moeilijke situaties en dilemma's.

- Lastig om aan te geven waarover we minder tevreden zijn, maar als ik iets moet noemen is dat behoud van de COVID-19 teststraat in Breda. Uiteindelijk met twee teststraten wel allemaal goed gekomen.
- In de raadsvergaderingen heeft onze fractie steun gegeven aan de pakketten steunmaatregelen. De raad werd goed geïnformeerd en was voldoende betrokken bij besluitvorming, maar minder dan gewenst bij de voorbereiding van de aanpak. In de gegeven omstandigheden was dat geen reden om daarover ontevreden te zijn.
- Niet tevreden want er zijn bijna geen maatregelen geweest naast de landelijke. Er is ook alleen maar steun gegeven aan bedrijven, instellingen en instanties, niet aan mensen in armoede, ouderen in eenzaamheid of jongeren die het moeilijk hebben.
- Heb met de maatregelen ingestemd, want 'iets beter dan niets'.
- Voor zover te overzien zijn de aanvullende maatregelen van de gemeente goed geweest. Alleen kun je je afvragen of deze voldoende zijn, nu het virus langer rond dwaalt dan verwacht.
- We zijn voldoende geïnformeerd en betrokken bij besluitvorming. We vinden het jammer dat er weinig of niet met scenario's is gewerkt, dat geeft een beter beeld van de risico's die de gemeente loopt.
- Goed dat er een aanvullend pakket is in Breda bovenop landelijke maatregelen. De informatievoorziening was in de crisistijd niet optimaal, maar gezien de omstandigheden goed. Er is veel waardering voor de manier waarop het college de raad meeneemt via raadsbrieven en de stad informeert via onder andere Facebook Live-sessies. In de totstandkoming van de maatregelen is de raad minder betrokken geweest (aan de voorkant met de vraag 'waar zou een Bredaas pakket zich op moeten richten?'), dat had wellicht beter gekund.
- We zijn erg tevreden, kregen veel informatie en spreken al geregeld over focus en mogelijkheden in Breda. Vanaf nu worden we maandelijks bijgepraat door het college en er is al afgesproken dat we over maatregelen 2021 en focus daarbij met elkaar in gesprek gaan begin volgend jaar

## 5 Meegewogen belangen en risico's & gemaakte afwegingen

Onderdeel van het voorliggende onderzoek is om in beeld te brengen op basis waarvan afwegingen en beslissingen zijn genomen inzake corona-steunmaatregelen in de vier gemeenten waarop het onderzoek zich richt. Met name wordt in beeld gebracht:

- Of daarbij risico's zijn onderkend wat betreft de invloed op toekomstige beleidskeuzes.
- Of daarvoor passende maatregelen zijn getroffen.
- Welke belangen genomen zijn bij genomen of op dat moment te nemen corona-steunmaatregelen door wie afgewogen?

Deze aspecten worden navolgend in beeld gebracht.

### 5.1 Omgaan met (financiële) risico's

De gemeentelijke contactpersonen voor het rekenkameronderzoek geven aan dat de gemeente reguliere interne planning & control-producten gebruikt om te kunnen sturen. Als onderdeel daarvan heeft de gemeente 'forecasts' opgesteld. In voorbereidende gesprekken is daarbij aan scenariodenken gedaan, om als gemeente voor te bereiden op de meest waarschijnlijke ontwikkelingen. De onzekerheden en bandbreedtes waren echter relatief groot, wat het maken van goede scenario's bemoeilijkt. Navolgend wordt nader toegelicht hoe de gemeente op enkele belangrijke momenten financiële keuzes heeft gemaakt en risico's heeft ingeschat.

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toelichting op dekking voor pakket 2021 | <p>In een raadsbrief d.d. 8 januari 2021 heeft het college van B&amp;W inzicht verschaft in de financiële dekking en –impact van het corona-ondersteuningspakket voor 2021<sup>25</sup>. Toegelicht wordt dat het voor 2021 voorziene ondersteuningspakket aanvullende financiële dekking vergt van € 8,6 miljoen. Deze dekking is als volgt gecreëerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1 miljoen komt uit de exploitatie begroting 2021.</li> <li>• € 1,5 miljoen uit het meerjareninvesteringsprogramma (MIP).</li> <li>• € 2,1 miljoen betreft coronasteun vanuit het rijk, zoals opgenomen in de decembercirculaire 2020.</li> <li>• Een pm-post betreft aanvullende steun in 2021 vanuit het rijk in het kader van corona.</li> <li>• Een andere pm-post betreft budgetoverhevelingen van het resterend bedrag voor het middellange termijn-steunpakket 2020.</li> <li>• Gebruik van de algemene reserves, afhankelijk van de pm-posten zoals hiervoor toegelicht, voor een bedrag van maximaal € 4,3 miljoen.</li> </ul> |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Onder meer door de fractie van GroenLinks zijn 'technische vragen' gesteld naar aanleiding van het financieel overzicht. Gevraagd is om een nadere toelichting op de voorziene dekking per individuele post in de gepresenteerde kostenraming. Door het college wordt

<sup>25</sup> Gemeente Breda, Raadsbrief, met onderwerp 'Financiële dekking en –impact corona-ondersteuningspakket 2021, 8 januari 2021. .

de dekking als volgt toegelicht:

| <b>Dekking 3<sup>e</sup> pakket corona-steunmaatregelen, januari 2021</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| € 1 mln opgenomen in exploitatiebegroting                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteuningsmiddelen startups/scale-ups</li> <li>• Schrijnende gevallen</li> <li>• Specifieke gevallen horeca</li> <li>• Challenges, nieuwe fase</li> <li>• Ondernemen en locaties</li> <li>• Randvoorwaardelijke onderst.-maatregelen</li> <li>• Capaciteit projectleiding</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                        | € 75.000<br>€ 200.000<br>€ 185.000<br>€ 40.000<br>€ 250.000<br>€ 100.000<br>€ 150.000 |
| € 1,5 mln dekking via Meerjaren-Investeringsprogramma (MIP)               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zandwinput inrichten als zwembad</li> <li>• Toegankelijk maken van tijdelijke parken</li> <li>• Goede voorzieningen voor kinderen</li> <li>• Inrichten groene straten en pleinen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | € 350.000<br>€ 425.000<br>€ 350.000<br>€ 375.000                                      |
| Reguliere middelen elders opgenomen in de begroting 2021                  | In de financiële paragraaf van het plan van aanpak zijn de extra middelen opgenomen die nodig zijn. In de teksten wordt indien sprake is van inzet van reguliere middelen of andere financieringsbronnen hieraan gerefereerd                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | pm                                                                                    |
| Al ontvangen bedragen van Rijk of provincie vanwege compensatie corona    | <p>Er blijven naar verwachting coronarijksmiddelen uit 2020 over. Besluitvorming over het exacte bedrag vindt plaats bij de vaststelling van de jaarrekening 2020.</p> <p>Inmiddels is er vanuit het ministerie van OCW een bedrag van ruim € 2.100.000 ontvangen t.b.v. de culturele en creatieve sector (lokale culturele infrastructuur). Hieraan zijn de volgende detailmaatregelen gekoppeld</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overige rijksmiddelen 2021 cultuur</li> <li>• Jongeren en (internationale) studenten</li> <li>• Stadsprogrammering</li> <li>• Bij ons in Breda</li> </ul> | € 1.400.000<br>€ 150.000<br>€ 500.000<br>€ 50.000                                     |
| Nog te verwachten bedragen van Rijk of provincie                          | Nog geen informatie over bekend                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | pm                                                                                    |
| Noden die zo belangrijk zijn dat we die opvangen uit algemene reserves    | De algemene reserves worden ingezet voor zover de overige dekkingsmiddelen ontoereikend blijken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                       |

Het college verwijst in de beantwoording van de technische vragen verder naar een binnenkort aan de raad toe te zenden raadsbrief met daarin nadere uitwerking, inclusief op-

name van alle effecten die samenhangen met de decembercirculaire 2020.

**Voorfinanciering** Bij het tweede corona-steunmaatregelenpakket, voor de middellangetermijn, dat op 7 mei middellange- is toegezonden door het college aan de gemeenteraad, is de dekking aanvankelijk volledig termijnpakket gevonden in voorfinanciering vanuit de eigen reserves, met goedvinden van de gemeenteraad, vooruitlopend op nog te ontvangen compensatie vanuit het rijk. Het budgettaire beslag van het tweede corona-steunpakket besloeg € 6,8 miljoen.

In de raadsbrief 'Financieel inzicht en overzicht effecten' van 7 mei 2020 wordt verwezen naar door het Centraal Planbureau (CPB) opgestelde scenario's. Aangegeven wordt dat het CPB op 17 maart 2020 nog het Centraal Economisch Plan 2020 publiceerde en dat daarin werd uitgegaan van een gestage groei van de Nederlandse economie, uitgaand van "beperkte effecten van corona". Op 26 maart 2020 publiceerde het CPB een scenariostudie, vanwege de grote onzekerheden rondom de opgestelde centrale raming. Het CPB onderscheidt de volgende scenario's:

- Scenario 1: Contactmaatregelen duren 3 maanden. Productiecapaciteit wordt behouden mede door steunpakket overheid. Recessie in de eerste helft van 2020, eerste herstel in de tweede helft.
- Scenario 2: Contactmaatregelen duren 6 maanden. Industrie wordt zwaarder getroffen, omdat ook leveringsproblemen ontstaan. Recessie in 2020, gevolg door herstel in 2021. Werkloosheid loopt iets op.
- Scenario 3: Contactmaatregelen duren ook 6 maanden, maar leiden tegelijk tot problemen in het financiële stelsel. De recessie duurt 1 jaar, met een traag herstel in 2021. Bedrijven moeten met overheidshulp worden gered. Werkloosheid loopt snel op.
- Scenario 4: Contactmaatregelen duren 12 maanden. De recessie houdt 1,5 jaar aan en herstel in 2021 blijft uit als gevolg van financiële problemen in het stelsel, ook in het buitenland. Nog meer bedrijven moeten worden gered. Werkloosheid loopt nog wat sneller op.

Het college geeft aan dat het (financiële) effect vanwege deze uiteenlopende scenario's lastig is in te schatten. Aangegeven wordt dat de onzekerheid over de duur van de crisis bepaalt in belangrijke mate de omvang van financiële effecten bepaalt.

Op 14 mei 2020 is er in de auditcommissie een presentatie gegeven over de eerste effecten en financiële risico's. Daarna is op meerdere momenten informatie met de raad gedeeld. In vergaderingen van de auditcommissie, bij besprekingen van voorjaarsnota, bestuursrapportage en begroting en bij de bespreking van de diverse steunpakketten.

**Raad over** Het tweede steunpakket met middellangetermijnmaatregelen is besproken in een financieel risico beeldvormende vergadering van 14 mei 2020. De in deze vergadering gestelde vragen ten 2<sup>e</sup> pakket aanzien van de financiële gevolgen en risico's van dit pakket geven aan op welke manier deze invalshoek speelt bij de verschillende fracties in de raad:

- De VVD vindt het pakket financieel solide en gaat ervan uit dat het Rijk een fors deel van de voorfinanciering zal afdekken maar het is goed dat € 6,8 miljoen uit reserves voorgefinancierd wordt.
- Het CDA legt de volgende accenten:
  - De fractie vraagt zich af waarom er gekozen is voor één uitgewerkt scenario en waarom de raad niet meer scenario's doorgerekend heeft gekregen. Met twee of drie scenario's kan de raad de bandbreedte van de risico's voor Breda zien.
  - De scenario's zijn sec financieel terwijl het CDA gevraagd heeft om scenario's waar ook andere dan de financiële gevolgen naar voren komen.
  - Er wordt vanuit gegaan dat het Rijk de extra uitgaven gaat compenseren maar hoe reëel is dat?
  - Hoe gaan we deze maatregelen in zijn totaliteit en de gevolgen van de coronacrisis financieren?
  - Moet de rekening in de toekomst betaald worden of kunnen we in deze termijn al een deel van de rekening nemen?
- D66 vraagt zich af of het college kijkt naar financiering van extra uitgaven uit bestaande middelen, bijvoorbeeld bij citymarketing, het herstelplan toeristische sector of de zomerschool. Verder vraagt de fractie welke inspanningen het college gaat ondernemen om de match tussen het rijksgeld en het provinciale geld te bewerkstelligen. Aangegeven wordt dat er een hoge rijksbijdrage wordt verwacht, maar wat gaat de gemeente dan zelf doen om dat geld 'deze kant op te krijgen'?
- GroenLinks vraagt waarom er één scenario is uitgewerkt, terwijl scenario's juist bedoeld zijn om in onzekere situaties zoals deze adaptief beleid te ontwikkelen. De fractie stelt verder de vraag hoe het college zo stellig kan zijn "dat alles financieel nog past". De fractie geeft aan dat de negatieve financiële gevolgen van extra bijstandsuitkeringen en minder grondverkoop nog niet meegenomen zijn. De fractie vraagt bovendien of de van het rijk verwachte compensatie nu opgenomen is in de risicoparagraaf.
- De PvdA vindt het maatregelenpakket getuigen van lef maar stelt wel de vraag in hoeverre de geschatte kosten in het pakket uiteindelijk overeen (zullen) komen met de kosten die de gemeente moet gaan maken en of de risico's die zijn opgenomen in het risicoprofiel wel adequaat zijn. De fractie vraagt verder of het college vasthoudt aan het uitgangspunt dat bij aanspraak maken op steun hoort dat de betreffende bedrijven of instellingen dan geen mensen ontslaan.
- De SP is positief over het feit dat Breda opnieuw met een pakket aan noodmaatregelen komt, dit maal ter waarde van een bedrag van € 6,8 miljoen, maar stelt de vraag of je er zomaar van uit kunt gaan dat de rijksoverheid uiteindelijk de rekening van Breda gaat betalen. De fractie vraagt verder of het college er alleen maar vanuit gaat dat bedrijven die geld ontvangen van de gemeente alle werknemers behouden of dat dit een keiharde voorwaarde is? Verder vraagt de SP-fractie wie er beoordeelt of steun aanvragende bedrijven, instellingen of organisaties levensvatbaar zijn? Zij verwijst naar de TOZO waar dit uitgangspunt is losgelaten omdat het te veel geld kost.
- 50Plus brengt in dat "alles afhankelijk is van de compensatie van het Rijk. Is die ruim-

hartig, dan ziet de toekomst er niet zo slecht uit maar als het anders zou uitpakken hebben we een groot probleem”. 50Plus vindt het terecht dat de reserves worden aangesproken voor dit doel maar denkt dat het college op korte termijn een visie moet hebben voor de toekomst.

- Breda'97 stelt vragen over het weerstandsvermogen in relatie tot wat deze maatregelen betekenen. In de jaarrekening is de stand van 31 december € 102,9 miljoen. Ondertussen komt het college erachter dat er voor € 29 miljoen geen bestemming is, die wordt eruit gehaald en in mei 2020 komt het college met een nieuwe stand van € 73,9 miljoen. Het voorstel bij de jaarrekening is om die € 29 miljoen aan de algemene reserve toe te voegen en na een positief besluit op de € 1,8 miljoen onttrekking na, zitten we weer op € 101,8 miljoen. Klopt dat?
- Fractie Huang stelt vragen over dat er “zomaar € 29 miljoen extra te besteden is”. Omdat er geen doel is voor de investeringsreserve zou dit teruggaan naar de algemene reserve maar als we meer maatregelen nodig hebben, kunnen deze dan hiervan worden betaald? Heeft de raad ook wat te zeggen of die € 29 miljoen aangewend wordt voor de coronamaatregelen? Is de € 7 miljoen aan maatregelen wel ruimhartig want het weerstandsvermogen is ook nog € 20 miljoen.

Het college reageert op deze opmerkingen en vragen onder meer met de toelichting dat het college probeert het meest realistische scenario te presenteren bij de kaderbrief en dat daarvoor voortschrijdend inzicht opgebouwd moet worden. Aangegeven wordt dat de controller in de auditcommissie heeft aangegeven dat de gemeente Breda er rekening mee houden dat er een volledige financiële compensatie van het Rijk zal zijn voor datgene wat we extra uitgeven vanwege de coronacrisis en hetgeen we derven aan inkomsten. Dat is al met zoveel woorden besproken tussen het Rijk en de VNG commissie Financiën. In zijn algemeenheid geeft de portefeuillehouder Financiën aan dat de risico's naar beste weten zijn ingeschat, maar dat de gemeente wel te maken heeft met een unieke situatie. Breda, en dat “Breda behoorlijk ver vooruit loopt in het maken van een goed risicoprofiel”.

De gemeentelijke contactpersonen voor het rekenkameronderzoek geven aan dat de gemeente bij de jaarrekening over 2020 voornemens is een sluitend overzicht op te nemen van de uitgaven vanwege de in 2020 uitgewerkte steunpakketten enerzijds en de van het Rijk ontvangen compensatie anderzijds. Op dit moment is dit inzicht er nog niet. Het is nog te vroeg om de vraag te kunnen beantwoorden hoeveel geld de gemeente heeft uitgegeven aan corona-steunmaatregelen waarvoor uiteindelijk geen compensatie zal worden ontvangen van het Rijk.

Aangegeven wordt verder dat de gemeente de kans op terugbetaling van rijksmiddelen nihil acht. Over specifieke uitkeringen, zoals de bijdragen van het Rijk voor de Tozo-uitkering en de uitkering voor accommodaties, moet een gemeente zich verantwoorden. Over niet specifieke uitkeringen is dit niet het geval en is er ook geen risico dat het Rijk eventueel middelen terugvordert.

Ruim mandaat i.c.m. behoefte aan 'grip' op financiën De voorgaande weergaves van de bespreking van het tweede maatregelenpakket en bij het derde pakket gestelde raadsvragen geven een beeld van het (grote) gewicht dat in Breda wordt toegekend door raadsleden aan de financiële impact van corona en aan de wens om, zo mogelijk door middel van scenario's, meer grip te krijgen op de financiële aspecten (onder meer door informatievoorziening en opstellen van scenario's). Tegelijkertijd illustreren deze beelden ook de ruimte die het college kreeg om gemeentelijke middelen vrij te maken ten behoeve van corona-steunmaatregelen, bijvoorbeeld door het in mei 2020 door de raad goedkeuren van een voorfinanciering en uiteindelijk een maximaal beslag op de algemene reserves van de gemeente van € 6,8 miljoen.

In het kader van het financieel toezicht dat de provincie Noord-Brabant uitoefent gericht op de gemeentelijke bestuurslaag, is aan de gemeente Breda voor de begroting voor 2021 de kleur 'oranje' toegekend. De provincie oordeelt dat de begroting 2021 "niet structureel en reëel in evenwicht is". Verder oordeelt de provincie wel dat het voldoende aannemelijk is dat dit evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenbegroting tot stand zal worden gebracht. Ook vanuit het perspectief van deze 'code oranje' is extra aandacht ook vanuit de raad voor de gemeentelijke financiën en de financiële impact van de coronacrisis logisch.

## 5.2 Meegewogen belangen bij gemaakte beleidskeuzes

Diversiteit aan thema's Het grote gewicht van de financiën laat onverlet dat in discussies in de gemeenteraad ook andere aspecten voluit meewegen. De door raadsleden gegeven antwoorden op in het kader van het onderzoek voorgelegde vragen (zie paragraaf 4.2) illustreren dit. Er wordt onder meer aandacht gevraagd voor:

- Cultuur c.q. culturele instellingen en 'makers'.
- Drukke bij de milieustraat omdat inwoners massaal zolders opruimen en gaan snoeien.
- Armoede.
- Jongvolwassenen.
- Aanvalsplan 'kansgelijkheid'
- Sporten in openbare ruimten.
- Digitale leermiddelen voor kinderen uit huishoudens met lage inkomens.
- Opvang van daklozen.
- Studenten die hun (bij-)baantje kwijtraken.
- Gratis verstrekken mondkapjes aan minima.
- Activiteiten voor kinderen (o.a. 'Summervibes', extra speelstraten).
- Mbo-stageplaatsen.

Zoals is toegelicht in paragraaf 4.1, is ongeveer de helft van de moties die raken aan corona aangenomen in de raad en de andere helft werden door de raad verworpen.

Raadsleden zijn ook benaderd door onder meer horecaondernemers, culturele instellingen en sportverenigingen, door 'makers' in de culturele sector, door bij daklozenopvang betrokken inwoners, enzovoort. Het laat zien dat het politieke corona-debat in Breda zeker niet eenzijdig gedomineerd werd door de financiële aspecten.

Voorbeeld: Een voorbeeld van de aandacht die de raad heeft ook voor andere aspecten betreft  
aandacht voor jongeren bijvoorbeeld de op 14 januari 2020 belegde sessie van de gemeenteraad met zeven jongeren. Aanleiding voor de sessie was een door de fracties van D66 en PvdA opgestelde bespreknotitie 'Jongeren in tijden van corona: naar een perspectief voor 2021', waarin ingegaan werd op de moeilijke positie van jongeren, die veel minder sociale contacten hebben vanwege wegvallen van school en andere corona-gerelateerde maatregelen (sluiten van buurthuizen, wegvallen van sportactiviteiten, enzovoort) op een leeftijd dat dit juist erg belangrijk is voor opleiding en vorming. Door de beide fracties ingebrachte denklijnen op dit vlak betreffen onder meer:

- Met jongeren praten en niet alleen over jongeren.
- Zo veel mogelijk bevorderen van fysiek onderwijs en sport- en sociale activiteiten.
- Geschikt maken van buitenruimte voor activiteiten van jongeren.
- Extra inzet op jongerenwerk.

Afweging van belangen? De middelen van gemeenten zijn niet onbeperkt. Gemeenten zijn niet in staat de volledige schade van een crisis als de coronapandemie voor de eigen organisatie, voor de eigen inwoners en voor alle ondernemingen, instellingen en verenigingen te compenseren. Dit betekent dat de gemeenten keuzen moeten maken en belangen tegen elkaar moeten afwegen. Bij het 3<sup>e</sup> maatregelenpakket, dat in december door het college aan de raad is aangeboden, worden duidelijke accenten gelegd, namelijk op 'werken', 'recreëren' en 'ontmoeten' (waarbij aangetekend dat dit brede thema's zijn, die alsnog veel ruimte laten voor te kiezen activiteiten binnen deze thema's) als activiteiten die zowel economisch als maatschappelijk van groot belang worden geacht. Bovendien is de analyse van het college dat juist op deze thema's de negatieve impact van corona het grootst is. Een focus op deze thema's wordt vanuit dit perspectief daarom het meest effectief geacht.

De gemeente Breda heeft zowel bij het 1<sup>e</sup> pakket maatregelen als vooral bij het 2<sup>e</sup> pakket maatregelen met name op het niveau van soorten maatregelen (bijvoorbeeld 'iets doen' op het terrein van huren vanuit de positie van de gemeente als vastgoedeigenaar, idem dito iets willen betekenen voor bijvoorbeeld gesubsidieerde instellingen indien zij in acute nood komen, enzovoort). Het gaat om onder meer de volgende soorten uitgangspunten:

- Effectiviteit en doelmatigheid (niet met zoveel woorden benoemd, maar er zijn diverse uitgangspunten op operationeel niveau die hier betrekking op hebben).
- Rechtvaardigheid, bijvoorbeeld als er 'schrijnende gevallen' zijn die geen beroep kunnen doen op landelijke regelingen of die anderszins in het nauw komen terwijl eigenlijk wel sprake is van levensvatbaarheid.
- Proportionaliteit. De in te zetten middelen moet wel in verhouding staan tot de maatschappelijke behoefte.
- Mogelijkheid open willen houden voor het toepassen van maatwerk.
- Keuze voor zoveel mogelijk generieke maatregelen boven bewerkelijke maatwerkmaatregelen (vanuit het oogpunt van doelmatigheid), waarbij dit uitgangspunt kan conflicteren met het uitgangspunt om open te staan voor het toepassen van maatwerk en het

ook geformuleerde uitgangspunt dat lokale maatregelen zich in principe richten op specifieke doelgroepen (sectoren, instellingen, ondernemers e.d.) en niet op het totaal aantal organisaties in de stad.

- Rechtmatigheid en het voorkomen van willekeur.

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Effectieve en doelmatige inzet middelen | <p>Ook bij andere keuzes met betrekking tot corona-steunmaatregelen kan worden vastgesteld dat de effectiviteit en doelmatigheid mee worden gewogen in de afweging welke maatregelen te nemen en hoe deze vorm te geven. Enkel voorbeelden ter illustratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de gemeente te treffen maatregelen dienen aanvullend te zijn op die van het rijk. Een dubbeling van maatregelen is niet efficiënt.</li> <li>• Het is ook nadrukkelijk niet de bedoeling 'maatregelen te stapelen'. Anderzijds is een uitgangspunt van de gemeente Breda, expliciet benoemd bij de toelichting op het 1<sup>e</sup> pakket van maart 2020, dat bedrijven of instellingen die een beroep doen op steun van de gemeente in ieder geval óók een beroep hebben gedaan op de rijksregelingen.</li> <li>• De gemeente wil verder voorkomen dat zij geld besteedt aan bedrijven of instellingen die niet levensvatbaar blijken, ook niet met ondersteuning. Steun verlenen aan niet levensvatbare bedrijven is niet effectief.</li> <li>• Voor zorgaanbieders die regionaal werken betekent dit dat de gemeente als uitgangspunt hanteert dat zij bereid is subsidies door te betalen, ook als overeengekomen prestaties vanwege corona niet kunnen worden geleverd, maar onder de voorwaarde dat andere gemeenten waarvoor de zorgaanbieder werkt dan 'mee moeten doen'. Indien dit niet zo is, is er alsnog het risico dat de zorgaanbieder 'omvalt' en de subsidie van de gemeente Breda alsnog nutteloos blijkt.</li> <li>• Het college geeft bij de toelichting op het 2<sup>e</sup> pakket van mei 2020 aan dat het verwacht dat de ondersteuning van de gemeente het meest effectief is als deze zich richt op: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Verkleinen van de vaste lasten.</li> <li>➢ Verlenen van directe financiële steun in acute gevallen.</li> <li>➢ Aanpassen van publieke of private prestatieafspraken (subsidies en contracten).</li> <li>➢ Bestendigen van continuïteit bij Bredase bedrijven.</li> <li>➢ Ondersteunen met kennis en expertise van vrijwilligersorganisaties en verenigingen in het maatschappelijk middenveld.</li> </ul> </li> <li>• De gemeente heeft in de raadsbrief van 4 maart 2020 als uitgangspunt opgenomen dat naarmate ondersteuning structureel wordt er ook extra eisen en criteria worden gesteld aan toekenning daarvan, bijvoorbeeld dat ook andere bij het betreffende bedrijf betrokken stakeholders dan hun inbreng moeten leveren.</li> <li>• Ondersteuning vanuit de gemeente is geen gift zonder eisen of randvoorwaarden. Dit betekent dat als het uitgangspunt is 'behoud van werkgelegenheid', het niet zo kan zijn dat na het ontvangen van steun alsnog medewerkers ontslagen worden.</li> <li>• In het algemeen stelt de gemeente als voorwaarde voor steun dat het betreffende bedrijf of de instelling dan een tegenprestatie dient te leveren als dit mogelijk is.</li> <li>• Ook de handelwijze van de gemeente met betrekking tot de huur van gemeentelijk vastgoed, zoals vastgelegd in de raadsbrief van 7 mei, is geënt op overwegingen van effectiviteit en doelmatige inzet van middelen:</li> </ul> |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- Er wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van generieke maatregelen om complexe en zeer bewerkelijke en tijdrovende maatwerkoplossingen te voorkomen en om gelijksoortige accommodaties zoveel mogelijk op eenzelfde wijze te behandelen.
- Bij maatschappelijke partners met afdoende reserves en weerstandvermogen doet de gemeente een dringend beroep geen aanspraak op de regeling te maken.
- Indien door een besluit van de overheid geen gebruik gemaakt kan worden van een gemeentelijke accommodatie vindt restitutie van de huur plaats uitsluitend voor die periode dat er geen gebruik gemaakt kan worden.
- Waar onderliggende financieringsstromen niet veranderen, vindt ook geen restitutie van de huur plaats. Zo komen scholen niet in aanmerking voor een restitutie van de huur van de sportaccommodaties omdat de vergoeding voor de schoolsport die zij ontvangen vanuit de Rijksoverheid of gemeente niet verandert.

Maatwerk voor 'schrijnende gevallen' Een ander belang waar de gemeente een rol voor zichzelf ziet, betreft het bieden van steun aan 'schrijnende gevallen' (zie raadsbrief van 24 maart 2020). Hieronder wordt verstaan bedrijven die "buiten de boot vallen" wat betreft rijksregelingen of reguliere financiering, die als gevolg van de coronacrisis in de problemen komen maar die in de basis rendabel c.q. perspectiefvol zijn. Bij het verlenen van ondersteuning aan deze bedrijven, ondernemers of verenigingen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bedrijven, ondernemingen of verenigingen die aantoonbaar niet in aanmerking komen voor rijksregelingen of reguliere financiering.
- Bedrijven, ondernemingen of verenigingen die als gevolg van de crisis in de problemen zijn gekomen en derhalve in de basis rendabel c.q. perspectiefvol zijn: Inzicht in de financiële situatie is vereist. Kosten om dit inzicht te leveren kunnen worden voorgefinancierd.
- Voor de feitelijke bijdrage per aanvrager worden nadere criteria opgesteld, waarmee we berekenen hoeveel steun nodig is. Daarbij wordt gekeken naar liquiditeitsratio's, terugbetaling bancaire schulden, direct beschikbaar eigen vermogen, etc. Dit vraagt om uitvoeringscapaciteit en specifieke deskundigheid voor de beoordeling die wellicht extern ingehuurd moet worden.
- Ook voor deze doelgroep geldt dat we er vanuit gaan dat ook partijen die een belang hebben bij continuïteit van de onderneming hun verantwoordelijkheid nemen. Afstemming met deze partijen dient te worden georganiseerd.
- De vorm is een achtergestelde renteloze lening;

De keuze van de gemeente Breda om op deze manier open te staan voor maatwerk, kan problemen opleveren ten aanzien van de wens om niet te veel hooi op de vork te nemen als gemeente. Bovendien vereist toepassing van maatwerk, zoals de gemeente zelf ook aangeeft, dat goed wordt gekeken naar de levensvatbaarheid van een organisatie die steun vraagt en dat het maatwerk zorgvuldig wordt toegepast om precedenten te voorkomen en te voorkomen dat er willekeur ontstaat in de behandeling van de ene aanvrager ten opzichte van de ander.

## Bijlage I: andere maatregelen dan corona-steunmaatregelen

De gemeente heeft niet alleen corona-steunmaatregelen genomen, om de negatieve effecten van corona op de inkomsten van zzp'ers, andere ondernemers, bedrijven, instellingen en burgers te beperken, maar ook andere corona-maatregelen. Deze zijn bijvoorbeeld gericht op welzijn, zorg, onderwijs en kinderopvang:

### Legenda:

RB Raadsbrief

CB Gepubliceerde collegebesluiten

| nr | datum | Kleine selectie van 'overige maatregelen'                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Bron |
|----|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1  | 24-3  | In samenwerking met onderwijs en jeugdgezondheidsdienst benaderen van kwetsbare kinderen om te voorkomen dat hun kwetsbare positie verslechtert door het zonder hulp en aandacht thuiszijn. Meest 'onveilige' kinderen hebben een aanbod gekregen, soms via opvang op school maar meestal in de vorm van extra ondersteuning thuis. | RB   |
| 2  | 24-3  | Maatwerkafspraken voor groep van 250 kwetsbare kinderen in samenwerking met onderwijs en jeugdhulp.                                                                                                                                                                                                                                 | RB   |
| 3  | 24-3  | Afspraak met aanbieders van dagbesteding zodat de aanbieders met alle cliënten frequent (minimaal wekelijks) contact hebben (telefoon/mail/app/videobellen en/of door middel van inzet van alternatieve vormen van begeleiding).                                                                                                    | RB   |
| 4  | 24-3  | Inrichten van een quarantainelocatie voor besmette dak- en thuislozen in de vorm van de voormalige PAAZ-afdeling van het Amphia-ziekenhuis aan de Langedijk.                                                                                                                                                                        | RB   |
| 5  | 24-3  | Ontwikkelen van een 'toolbox participatie' ter compensatie van eht wegvallen van fysieke bijeenkomsten in participatietrajecten met inwoners (t.b.v. besluitvorming in RO-domein maar ook voor visies en beleidsstukken op andere terreinen).                                                                                       | RB   |
| 6  | 24-3  | Organiseren van Facebook-sessies met bestuurders voor inwoners.                                                                                                                                                                                                                                                                     | RB   |
| 7  | 15-4  | In samenwerking met Stichting Leergeld voorzien in laptops voor huishoudens met lage inkomens en kinderen ten behoeve van thuis-onderwijs (de gemeente heeft 25 laptops bijgedragen in aanvulling op bijgedragen laptops door Bredase bedrijven en scholen). 70 laptops geleverd en gemeente Breda vult dit met 25 laptops aan.     | RB   |
| 8  | 22-4  | In week van 28 april t/m 2 mei organiseren van een FIFA20-toernooi voor jongeren van 10 tot 18 jaar, in samenwerking met MCON Esports en Breda-Actief. Dit als alternatief aanbod voor een deel van de activiteiten die normaal georganiseerd zouden worden in de meivakantie.                                                      | RB   |
| 9  | 6-5   | Starten monitor om inzicht te krijgen in financiële problemen van amateurkunst                                                                                                                                                                                                                                                      | RB   |
| 10 | 6-5   | Tijdelijke opvang voor dak- en thuislozen (waaronder MOE-landers) die normaliter buiten gemeentelijke kaders van maatschappelijke opvang vallen                                                                                                                                                                                     | RB   |

|    |        |                                                                                                                                                                                |    |
|----|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11 | 6-5    | Gemeente laat enkele gesubsidieerde organisaties (bijvoorbeeld aangesloten bij Zorg Voor Elkaar Breda) extra taken en inspanningen verrichten.                                 | RB |
| 12 | 6-5    | Inrichting team WW-aanvragen kortlopend (3 maanden) in kader van preventie i.s.m. UWV                                                                                          | RB |
| 13 | 6-5    | Inrichten online platform dat 'Werk naar Werk' faciliteert (regionaal)                                                                                                         | RB |
| 14 | 6-5    | Inrichting online platform voor scholing/bemiddeling bij economisch herstel (regionaal)                                                                                        | RB |
| 15 | 6-5    | Inrichten crisisloket vroeg-signalering schulden, beleidskader armoede & schulden                                                                                              | RB |
| 16 | 6-5    | Loketfunctie waar burgers terecht kunnen voor (financieel) advies                                                                                                              | RB |
| 17 | 6-5    | Onverminderde inzet op doelgroep banenafpraak maar daarnaast inzet Perspectief op Werk gedeeltelijk (niet geheel) laten verschuiven naar 'makkelijker' doelgroep werkzoekenden | RB |
| 18 | 8-5    | Lokaal protocol sporten en bewegen kinderen en jongeren in Breda na 28 april 2020                                                                                              | RB |
| 19 | 19-5   | Besluit behandeling bezwaarschriften inzake maatregelen COVID-19                                                                                                               | CB |
| 20 | 10-7   | Mensen met een beperking zijn door de ambtelijke coördinatiegroep geconsulteerd en direct betrokken bij de vormgeving van de Bredase 'anderhalvemetersamenleving'.             | RB |
| 21 | 4-11   | Onderzoek naar gedrag van jongeren tijdens de coronacrisis                                                                                                                     |    |
| 22 | 8-2-21 | Organiseren van expertsessie over thema eenzaamheid in relatie tot corona.                                                                                                     | RB |





**Bureau voor Economische Argumentatie**

Stad van Cahen, Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort

t 06 - 43 03 51 16  
e [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)  
i [www.bea.nl](http://www.bea.nl)

