

Wat mag, doet en wil de raad?

Een onderzoek naar de rol van de gemeenteraad van
's-Hertogenbosch ten tijde van (corona)crisis



Ira Helsloot
Peter van Lochem
Jacco Vis

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch.

Auteurs

prof. dr. I. Helsloot

mr. dr. P.J.P.M. van Lochem

Jacco Vis MSc

Oktober 2020

De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leerstoel Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab

Dashorsterweg 1

3927 CN Renswoude

www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding van het onderzoek	6
1.2 Onderzoeksvraag	6
1.3 Aanpak van het onderzoek	7
1.4 Leeswijzer	8
2 Wat mag de raad?	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De toegepaste wetgeving	9
2.3 De rol van de gemeenteraad	11
2.4 De gemeenteraad in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19	13
3 Wat deed de raad?	15
3.1 Inleiding	15
3.2 De eerste periode tot ongeveer mei: terughoudendheid	15
3.3 Vanaf mei actiever volksvertegenwoordigend en beperkt controlerend	17
4 Wat wil de raad?	19
4.1 Inleiding	19
4.2 De rol die de raad wil (gaan) vervullen ten tijde van crisis	19
4.3 Mening raad over consequenties aankomende wetgeving	20
4.4 Het faciliteren van de gekozen rol	21
5 Overwegingen	23
Bijlage	25

Managementsamenvatting

In deze managementsamenvatting vatten we de aanleiding van het onderzoek en de antwoorden op de drie vragen die centraal staan in dit onderzoek: wat mag de raad, wat deed de raad en wat wil de raad ten tijde van (corona)crisis?

Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeenteraad 's-Hertogenbosch heeft initiatief genomen voor een bezinning op de rol van de gemeenteraad ten tijde van langduriger crises, zoals de coronacrisis. De vragen die daarbij centraal staan, zijn wat de gemeenteraad in crisistijd formeel mag en wat de door de raadsleden genomen en gewenste rol van de raad is. Een aspect daarvan is de bestuurlijke en ambtelijke facilitering van de raad bij het vervullen van zijn rol.

In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen de drie bekende rollen van de gemeenteraad: kaderstellend voor beleid, controlerend op de uitvoering van beleid en volksvertegenwoordigend.

Wat mag de raad bij infectieziektecrises?

De Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr) vormen de juridische grondslag van het overheidsoptreden voor ernstige infectieziektenuitbraken zoals de huidige coronacrisis.

Op grond van de Wpg heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de leiding van de pandemiebestrijding en geeft de voorzitters van de veiligheidsregio's aanwijzingen voor de uitvoering daarvan. De voorzitters beschikken daartoe over bevoegdheden genoemd in de Wpg die gericht zijn op individuen (met als meest vergaande verplichte quarantaine en isolatie), op het verbieden van bepaalde beroepsmatige werkzaamheden en op besmette gebouwen en vervoermiddelen.

Gezien het bovengemeentelijke karakter van deze infectieziektenuitbraak mogen voorzitters van de veiligheidsregio besluiten tot het op zich nemen van de bevoegdheden uit de Wvr voor de hele regio. Dit wordt wel opschaling naar GRIP 4 genoemd. De Wvr regelt dat de voorzitters van de veiligheidsregio pas achteraf verantwoording afleggen aan alle raden in de regio en dat zij hun noodverordeningen niet ter bekrachtiging aan de gemeenteraden hoeven voor te leggen.

De formele rol van de gemeenteraad bij de coronacrisisbeheersing is daarmee beperkt tot controle achteraf op de door de voorzitter van de veiligheidsregio genomen maatregelen

ter bestrijding van de pandemie. Afgezien hiervan zijn de bestuurlijke verhoudingen formeel ongewijzigd en kan de raad dezelfde rollen vervullen als altijd bij maatregelen gericht op de sociale, financiële, culturele en economische gevolgen van de coronacrisis.

Indien het wetsontwerp Tijdelijke wet maatregelen covid-19 wet wordt, blijft de minister kaderstellend maar is de bestuurlijke uitvoering aan de burgemeesters. Daarmee wordt de controlerende functie van de gemeenteraad op het gemeentebestuur tijdens de verdere coronacrisis weer hersteld.

Wat deed de raad?

De coronapandemie heeft geresulteerd in een eigensoortige, in zekere zin zelfs unieke¹, crisis en is vooral voor de provincie Noord-Brabant in de startfase onstuimig geweest. Het aantal besmettingen was veruit het grootst van het land en ging al spoedig gepaard met een alarmerend tekort aan zorgcapaciteit. Raadsleden van 's-Hertogenbosch zijn het erover eens dat het bestuur snel en goed is opgetreden. Zij hebben het bestuur bij de bestrijding van de pandemie bewust alle ruimte gelaten. De raad heeft geen gebruik gemaakt van de uitnodiging van de burgemeester om te delen in zijn kaderstellende taak door zich uit te spreken over voorgelegde uitgangspunten en beleidslijnen bij de pandemiebestrijding.

De raadsleden hebben hun – beperkte – controlerende functie in het kader van de pandemiebestrijding niet zwaar willen aanzetten. De raad heeft geen verantwoording gevraagd van de desbetreffende maatregelen.

Wat wil de raad?

De raadsleden zien naar de toekomst toe voor zichzelf vooral een volksvertegenwoordigende functie, gericht op de financiële, sociale, culturele en economische gevolgen van de coronacrisis. Verschillende raadsleden vragen in dat verband aandacht voor een snelle(re) reactie op hun vragen en initiatieven naar aanleiding van signalen uit de Bossche samenleving.

De kaderstellende en controlerende rol wordt daarmee op dit moment niet geambieerd door de bevroegde raadsleden. Het overgrote deel van de raadsleden stelt geen bijzondere eisen aan de wettelijk verplichte verantwoording achteraf en vindt dat de voorzitter van de veiligheidsregio kan volstaan met de voor eind oktober aangekondigde digitale sessie met alle raadsleden uit de regio.

¹ Het unieke van de coronacrisis ligt vooral in de lange duur van de acute fase en de moeilijk te markeren overgang naar de tweede fase.

1. Inleiding

In deze inleiding wordt de aanleiding en opzet van het onderzoek beschreven en een leeswijzer gegeven.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Net als de rest van Nederland, en feitelijk de wereld, werd de gemeente 's-Hertogenbosch in maart 2020 overvallen door het coronavirus. Aanvankelijk was er nog erg veel onbekend over het virus, maar de alarmerende berichten uit (vooral) Italië en China maakten dat iedereen doordrongen was van het belang van de situatie en snel handelen essentieel was.

De gemeenteraad stelde zich daarom collectief op het standpunt dat het zich terughoudend op zou stellen en het college, en de burgemeester vanuit zijn rol als voorzitter van de veiligheidsregio, min of meer de vrije hand zou geven om de maatregelen te treffen die zij nodig achtten. Verantwoording voor gemaakte keuzes zou achteraf wel komen.

De gemeenteraad heeft er aanvankelijk dus voor gekozen zichzelf op een afstand van de besluitvorming en de pandemiebestrijding te plaatsen. Inmiddels duurt deze crisis al een half jaar en is duidelijk dat de coronacrisis niet alleen maar een acute gezondheidscrisis is, maar (vooral) ook een voortdurende systeemcrisis.

Dit riep de vraag op bij de rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch welke rol de gemeenteraad wettelijk kan en politiek zou willen vervullen in deze voortgaande crisis, met andere woorden hoe de raad invulling mag en wil gaan geven aan zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.

De rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft daarom Crisislab opdracht gegeven hier, in de vorm van een quick scan, onderzoek naar te doen om op basis daarvan een eigen oordeel te kunnen vormen.

1.2 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag die aan Crisislab is gesteld is de volgende:

‘Wat is de rol die de raad van de gemeente 's-Hertogenbosch mag en wil vervullen in (corona)crisistijden?’

Deze overkoepelende hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van een drietal deelvragen:

- Wat zijn de wettelijke kaders voor infectieziektebestrijding nu en straks?
- Hoe hebben raadsleden hun rol de afgelopen maanden van coronacrisis ingevuld?
- Hoe wil de raad de aankomende maanden zijn rol tijdens de voortdurende coronacrisis invullen, passend binnen de (nieuwe) wettelijke mogelijkheden?

Een kanttekening vooraf

Op het moment dat de rekenkamercommissie de opdracht verstrekte aan Crisislab leek de coronacrisis behoorlijk onder controle te zijn. Het dagelijkse aantal nieuwe besmettingen en de druk op de ziekenhuizen was erg laag. De rekenkamercommissie wilde daarom naast terugkijken op de coronacrisis ook vooruitkijken. Hoe heeft de raad zich nu opgesteld, en wat kan hij daarvan leren voor het optreden in een toekomstige langdurige crisissituatie?

Tijdens de uitvoering van het onderzoek liep het aantal besmettingen echter weer op. Dit had tot gevolg dat de respondenten (begrijpelijk) vrijwel uitsluitend gericht waren op de voortdurende coronacrisis. In deze rapportage beperken we ons daarom tot de rol en de positie van de gemeenteraad in de coronacrisis.

1.3 Aanpak van het onderzoek

In de aanpak van dit onderzoek is een drietal stappen te onderscheiden. In eerste instantie heeft een wetsanalyse plaatsgevonden waarin is uitgezocht wat de rechten en plichten van de gemeenteraad in een crisis als deze precies zijn. Dit is een 'bureaustudie' geweest.

Daarnaast is een verkennende vergelijking gemaakt met enkele gemeenten die een met 's-Hertogenbosch vergelijkbaar aantal inwoners hebben. Voor deze vergelijking is gesproken met een aantal raadsleden van de gemeenten Leiden en Groningen. Deze twee gemeenten vallen qua omvang ongeveer in dezelfde categorie en zijn net als 's-Hertogenbosch de centrumgemeente binnen de veiligheidsregio wat betekent dat zij de voorzitter leveren. Daarnaast zijn openbare bronnen van andere veiligheidsregio's en gemeenten geraadpleegd.

In de derde fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de burgemeester, raadsleden en ambtenaren die een faciliterende rol voor het bestuur van de gemeente of de gemeenteraad hebben. Er is individueel gesproken met de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris en de directeur van de veiligheidsregio Brabant-Noord. Daarnaast heeft een (virtueel) groepsgebesprek plaatsgevonden met een drietal (senior) ambtenaren.

Aanvankelijk was het de bedoeling input van de gemeenteraadsleden op te halen in een tweetal groepsgebesprekken. Alle fracties zijn door de rekenkamercommissie uitgenodigd deel te nemen aan deze groepsgebesprekken. Door de drukke agenda van de raadsleden in de maand september is het echter niet haalbaar gebleken om op de beschikbare avonden

voldoende raadsleden bij elkaar te krijgen. In plaats daarvan hebben er individuele interviews (telefonisch of virtueel) plaatsgevonden met de raadsleden die zich hiervoor hebben opgegeven.

In de bijlage is een volledig overzicht opgenomen van alle personen waarmee gesproken is voor dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage bevat de analyse van wat de raad mag, met een focus op infectieziektecrises, gelet op de van toepassing zijnde wetgeving. Hoofdstuk 3 is een rapportage van de verkenning van de door de gemeenteraad 's-Hertogenbosch ingenomen rol tijdens de coronacrisis en hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de door raadsleden gewenste rol van de gemeenteraad 's-Hertogenbosch in (corona)crisistijd. In het afsluitende hoofdstuk 5 geeft Crisislab een aantal punten ter overweging mee aan de gemeenteraad die het kan gebruiken om zich effectief te bezinnen op haar rol in de coronacrisis.

Door de hele rapportage heen zal op een aantal plekken, weergegeven in blauwe blokken, voorbeelden worden gegeven van opvallende werkwijzen of initiatieven van andere gemeenteraden in Nederland. Deze vergelijking moet niet gezien worden als een volwaardig vergelijkingsonderzoek en is niet bedoeld om een oordeel te geven over welke aanpak beter is, maar heeft slechts als doel een indruk te krijgen van mogelijke andere benaderingen.

Daarnaast is op enkele plekken een blauw kader opgenomen waarin achtergrondinformatie gegeven wordt.

2. Wat mag de raad?

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de wetgeving die de rol en bevoegdheden van de gemeenteraad 's-Hertogenbosch in (infectieziekte)crisistijd bepalen

2.1 Inleiding

Een juridische grondregel van onze democratische rechtsstaat is dat de burger alles mag tenzij bij de wet verboden en dat het bestuur (regering, gedeputeerde staten, college van burgemeester en wethouders) niets mag tenzij de wet dat toestaat. Aan het optreden van de overheid gaat dus steeds wetgeving vooraf en voor die wetgeving is de instemming van de volksvertegenwoordiging bepalend.

Voor sommige crises biedt de wetgever echter mogelijkheden voor eigenmachtig bestuursoptreden. Zo is in de Wet publieke gezondheid (Wpg) geregeld dat bij de uitbraak van een zware pandemie de minister van VWS direct de leiding heeft van de pandemiebestrijding en daarbij de voorzitters van de veiligheidsregio's kan inschakelen. De Wet veiligheidsregio's (Wvr) geeft bij bovengemeentelijke crises zoals bij pandemiebestrijding de voorzitters de nodige bevoegdheden om in hun regio maatregelen te nemen.

Overigens kan in uitzonderlijke omstandigheden het overheidsbestuur eigenmachtig optreden door beroep te doen op staatsnoodrecht. Daaraan zijn wel de nodige procedurele voorwaarden verbonden zoals een gezamenlijke vergadering van Eerste en Tweede Kamer die daarmee instemmen.² In de Nederlandse praktijk is dit nog niet voorgekomen.

In dit hoofdstuk zal worden aangegeven hoe die bevoegdheden in de Wpg en Wvr zijn geregeld (paragraaf 2) en welke consequenties deze wetgeving heeft voor de positie van de gemeenteraden (paragraaf 3). Ten slotte zal (in paragraaf 4) worden aangegeven wat de op handen zijnde wetgeving hieraan zal veranderen.

2.2 De toegepaste wetgeving

Bij de zwaarste categorie pandemieën, waartoe de corona-pandemie behoort, heeft de minister van VWS, op grond van de Wpg, de leiding aan de bestrijding daarvan. Hij kan de voorzitters van de veiligheidsregio's aanwijzingen geven bij de bestrijding van de pandemie. Die voorzitters beschikken, volgens de Wpg over de nodige bevoegdheden daarvoor. Zo kan de voorzitter personen verplichten tot isolatie of quarantaine,

² Eerst een koninklijk besluit waarin staat dat van een wettelijke geregelde uitzonderingstoestand sprake is en onmiddellijke toezending van dit besluit aan het parlement dat tegen kan stemmen waardoor die toestand direct weer wordt beëindigd.

beroepsmatige werkzaamheden verbieden en voorschriften geven voor ontsmetting van gebouwen, goederen en vervoersmiddelen.

Omdat binnen de regio's is opgeschaald naar een regionaal gecoördineerde aanpak³, beschikt de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de Wvr over nog omvangrijker bevoegdheden. Dat zijn in hoofdzaak de bevoegdheden die de burgemeester in normale tijden heeft, op grond van de Gemeentewet, de Politiewet en de Wet Openbare manifestaties. Denk aan bevoegdheden als het gezag bij brand, het opperbevel bij een ramp, het geven van aanwijzingen aan de regionale ambulancevoorziening, de handhaving van de openbare orde en het gezag over de politie en over de marechaussee. In de huidige coronapraktijk geeft de minister ook aanwijzingen aan de regiovoorzitters voor de uitoefening van hun Wvr-bevoegdheden, waaronder de verordenende bevoegdheid. Die praktijk vindt geen steun in de wet.

De veiligheidsregio

De veiligheidsregio Brabant-Noord is een van de 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio heeft als grootste taak het organiseren van een regionale brandweervoorziening maar heeft daarna als taak om de regionale voorbereiding op rampen en crises vorm te geven. Bij bovengemeentelijke crises heeft de voorzitter van de regio bevoegdheden die bij gemeentelijke crises burgemeestersbevoegdheden zijn, zoals het uitvaardigen van noodverordeningen. Voor de beleidsadvisering daarbij beschikt de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeester van de grootste gemeente binnen de regio, over een regionaal beleidsteam (RBT) en voor de operationele advisering en coördinatie van de uitvoering over een regionaal operationeel team (ROT). De voorzitter wordt ondersteund door een ambtelijke staf onder leiding van de directeur van de veiligheidsregio. Er zijn veiligheidsregio's, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio Groningen, waar de voorzitter van de veiligheidsregio de burgemeesterstaken van zijn eigen gemeente heeft overgedragen aan de locoburgemeester om zich volledig op de pandemiebestrijding te kunnen richten. In de gemeente 's-Hertogenbosch is dit niet het geval geweest.

Het is overigens niet de bedoeling van de wetgever dat de voorzitter van de veiligheidsregio alles alleen besluit. Afgezien van gevallen waarin de vereiste spoed dit onmogelijk maakt, dient de voorzitter het regionaal beleidsteam (RBT), waarvan ook de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn bij de crisis deel uitmaken, vooraf te raadplegen. Mocht een burgemeester menen dat besluiten zijn gemeente onevenredig schaden, dan kan hij zijn bezwaar hiertegen schriftelijk laten vastleggen.

Pas achteraf dient de voorzitter van de veiligheidsregio zich voor de door hem tijdens de crisisbestrijding genomen besluiten te verantwoorden aan elke gemeenteraad in de regio. Die verantwoording bestaat uit een in overleg met de burgemeesters opgestelde verslaglegging, uit de beantwoording van vragen van raadsleden en, desgevraagd, een mondelinge toelichting in de desbetreffende gemeenteraad.

³ Het gaat hier om de zogeheten Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure 4 (GRIP 4), tot de opschaling waarvan de voorzitter van de veiligheidsregio kan beslissen.

2.3 De rol van de gemeenteraad

Wettelijke en praktische beperkingen

Omdat bij de pandemiebestrijding essentiële verantwoordelijkheden van de burgemeester zijn overgegaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio, is de gemeenteraad niet langer de controlerende instantie. De wetgever heeft de voorzitter bovendien ontslagen van de plicht om noodverordeningen te laten bekrachtigen door de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft bij de pandemiebestrijding geen kaderstellende functie, want de minister van VWS bepaalt hier de kaders. De betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van het regionale crisisplan en de verantwoording van de regionale voorzitter na afloop van de crisis worden door raadsleden kennelijk niet ervaren als een serieuze invulling van hun kaderstellende respectievelijk controlerende functie.⁴

Naast wettelijke zijn er in coronatijd ook praktische beperkingen. De coronaregels doen ook af aan de volksvertegenwoordigende rol van de raad, omdat deze regels de contactmogelijkheden binnen de stad en binnen het stadhuis beperkten. De commissie-Peters concludeerde onlangs dat raadsleden hiervan minder beperkingen in hun functie-uitoefening ervaren dan van het gebrek aan ambitie bij bestuurders om de raad een serieuze rol te laten spelen.⁵

Wettelijke mogelijkheden

Het is zinvol om te realiseren dat de (formele) beperking van de rol van de gemeenteraad alleen van toepassing is op de pandemiebestrijding. Alle niet direct aan de 'pandemiebestrijding' gerelateerde raadsaangelegenheden gaan gewoon door. Daartoe horen in het bijzonder de financiële, sociale, culturele en economische gevolgen van de crisis.⁶

De primaire wettelijk voorziene mogelijkheid van de raad om haar volksvertegenwoordigende en controlerende taak invulling te geven is middels de al genoemde bestuurlijke verantwoording door de voorzitter van de veiligheidsregio achteraf. Dit biedt de mogelijkheid voor de raad om bijvoorbeeld nog resterende weerstand of onbegrip binnen de gemeentelijke samenleving of binnen de raad zelf weg te

⁴ Zoals blijkt in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's die het bureau Andersson Elffers Felix deed in opdracht van het WODC. Zie: A. van Veldhuisen e.a., Evaluatie Wet veiligheidsregio's, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2013, p. 117-121.

⁵ Vooral het betrekken van de gemeentelijke (en provinciale) volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming over steunmaatregelen met budgettaire consequenties schoot tekort en wijst 'eerder op een gebrek aan respect van de bestuurders voor het primaat van de volksvertegenwoordiging, ook tijdens een crisis, dan op een inherente beperking van de controlerende rol van volksvertegenwoordigers in een digitale vergadersetting.' Aldus: Evaluatiecommissie tijdelijk wet digitale beraadslaging en besluitvorming (vz. Klaartje Peters), Tweede rapportage, juli 2020, p. 74.

⁶ De werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis biedt inzicht hoe en op welke terreinen gemeenten (door corona) kwetsbare groepen kan ondersteunen, al dan niet als aanvulling op de ondersteuning die de rijksoverheid biedt. Zie het verslag van de Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (<https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf>).

nemen, maar ook om lessen te trekken en afspraken te maken voor de toekomst. Zo de raad wil kan de verantwoording kracht worden bijgezet door de voorzitter van de veiligheidsregio mondelinge uitleg te laten geven en de eigen burgemeester verantwoording te vragen over zijn rol in het RBT. Voor het geval dat binnen de raad bezwaren tegen het optreden van de regiovoorzitter blijven bestaan, kan de raad zich tot de minister wenden. Vanzelfsprekend kunnen conclusies uit de verantwoording input vormen voor het (te wijzigen) regionale crisisplan.

Wettelijke ruimte

Naast de in de wet genoemde beperkingen en mogelijkheden voor de gemeenteraad om zijn rol te spelen tijdens een crisis als de coronacrisis, kan worden gezocht naar mogelijkheden waarover de wet niets vermeldt en dus kennelijk ruimte laat. De eindrapportage van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's⁷ en meer nog de rapportage van de eerdere evaluatie van deze wet door Andersson Elffers Felix⁸ kunnen hierbij als inspiratie dienen. Aan de volgende mogelijkheden voor de raad om een rol te spelen tijdens crises kan worden gedacht.

- a. De gemeenteraad kan met de eigen burgemeester afspraken maken over de frequentie, de wijze waarop en de mate van detail waarin de raad geïnformeerd zal worden.
- b. Meer in het bijzonder kan de raad of een commissie uit de raad afspraken maken met de eigen burgemeester om aan de hand van informatie over de voorgenomen besluiten c.q. adviezen van het regionaal beleidsteam, steeds in de gelegenheid te zijn om de burgemeester tevoren de opvatting van de raad mee te geven.
- c. Naast deze controlerende en kaderscheppende mogelijkheden kan de gemeenteraad reacties binnen de gemeentelijke samenleving, bijvoorbeeld naar aanleiding van de (niet-)handhaving van coronaregels, aan de burgemeester kenbaar maken en deze in voorkomend geval vragen het (niet-)optreden te verantwoorden.⁹
- d. De verantwoording door de voorzitter van de veiligheidsregio (en de betrokken burgemeesters) kan ook tussentijds plaatsvinden.¹⁰
- e. De gemeenteraad kan samen met de andere raden uit de veiligheidsregio een intergemeentelijke raadscommissie instellen die tijdens de crisis kan functioneren als een volksvertegenwoordiging op regionaal niveau. Deze commissie kan bestaan uit een vertegenwoordigend raadslid uit alle of enkele gemeenteraden binnen de veiligheidsregio.

⁷ Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing (vz. R.J. Hoekstra), *Eindrapportage*, Den Haag, 18 september 2013. De commissie wijst vooral op niet in de wet geregelde mogelijkheden voor gemeenteraden buiten de crisisperiode, zoals het houden van een jaarlijks debat over de prestaties, het beleidsplan, de begroting en de jaarrekening van de veiligheidsregio.

⁸ Aris van Veldhuisen e.a., *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2013.

⁹ Zoals de gemeenteraad van Amsterdam deed na terughoudend politieoptreden bij een demonstratie op 1 juni op de Dam, waarbij de anderhalvemeter regel collectief werd genegeerd. Overigens leken maar weinigen zich af te vragen of burgemeester Halsema verantwoording aflegde als voorzitter van de veiligheidsregio of als burgemeester.

¹⁰ Aldus de Raad van State in zijn 'Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen' d.d. 25 mei 2020.

Vanzelfsprekend is voor het benutten van deze mogelijkheden bepalend of de raadsleden dit nuttig achten, of zij daar de capaciteit voor hebben en – waar het gezamenlijke initiatieven betreft – of raadsleden uit andere gemeenten hiervoor voelen. Ook inzicht in het functioneren van de veiligheidsregio en de hulpdiensten daarbinnen strekt hier tot aanbeveling.

Voor het benutten van deze niet wettelijke geregelde mogelijkheden is ook de opstelling van de bestuurders, in het bijzonder die van de regiovoorzitter, van belang.

2.4 De gemeenteraad in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Omdat er juridische bezwaren bestaan tegen het voortdurende gebruik van noodverordeningen als grondslag van soms zeer ingrijpende maatregelen, heeft de Raad van State geadviseerd deze maatregelen alsnog formeel wettelijk te regelen. De regering heeft dit advies opgevolgd door indiening van het wetsvoorstel Tijdelijk wet maatregelen covid-19.¹¹ Daarin beoogt de regering niet alleen de formeel wettelijke basis te bieden, maar ook om bij de verdere bestrijding van het coronavirus weer terug te gaan naar de gewone bestuurlijke verhoudingen. Weliswaar komen de regelgevende bevoegdheden nu in hoofdzaak bij de minister van VWS te liggen, maar het is vervolgens aan de burgemeester, niet aan de voorzitter van de veiligheidsregio, om in bijzondere (in de ministeriële regeling aangegeven) gevallen ontheffing te verlenen van die landelijke regels.

Naast de ontheffings- en bevelsbevoegdheden van de burgemeesters in concrete gevallen, kunnen de ministeriële regelingen aan de burgemeester de algemenere bevoegdheid geven om de geografische reikwijdte ervan te bepalen. In dat geval kan de burgemeester, bijvoorbeeld, plaatsen aanwijzen waar een groepsverbod (zoals bepaald in de ministeriële regeling) geldt of waar de ministeriële regels voor evenementen strenger zullen zijn.

Ook zal de burgemeester maatregelen kunnen nemen bij openbare manifestaties en heeft (weer) het gezag over de politie. Door deze bevoegdheden in handen van de burgemeester te leggen, kan de gemeenteraad de burgemeester voor de uitoefening van deze bevoegdheden ter verantwoording roepen.

De voorzitter van de veiligheidsregio blijft wel verantwoordelijk voor de coördinatie en informatievoorziening. Er kan daartoe een RBT in functie blijven, waarin de burgemeesters nu hun lokale maatregelen kunnen afstemmen. Binnen een maand na inwerkingtreden van de Tijdelijk wet legt de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording af voor de tot aan de inwerkingtreding genomen maatregelen ter bestrijding van de pandemie. Overigens kan de minister, bij uitzondering, bevoegdheden aan de regiovoorzitter in plaats van aan de burgemeesters, overdragen.

¹¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 526. Het wetsontwerp is nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Als laatste tekst is hier gebruik gemaakt van de na het Tweede Kamer-debat verschenen Nota van wijziging (35 526 nr. 24 van 30 september 2020).

Deze tijdelijke wet betreft alleen de coronacrisis en zegt dus niets over de crisisbestrijding in de toekomst en de rol van de raad hierbij. De wet geldt voor hoogstens drie maanden, tenzij deze met drie maanden wordt verlengd. Bij een volgende crisis zal worden teruggevallen op de eerdergenoemde regelgeving (paragraaf 2), waarbij kan worden gekozen tussen toepassing van staatsnoodrecht (paragraaf 1) of van bestaande wetgeving, zoals de Wpg (indien de crisis weer de gezondheidszorg raakt) en de Wvr.

3. Wat deed de raad?

In dit hoofdstuk beschrijven we welke rolinvulling de gemeenteraad 's-Hertogenbosch in coronacrisistijd heeft gekozen. De blauwe kadertjes zijn ter illustratie, niet ter verbetering.

3.1 Inleiding

Welke rol de raadsleden willen spelen is deels af te lezen aan de rol die de gemeenteraad in de afgelopen coronatijd feitelijk heeft gespeeld. In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe de raadsleden het afgelopen half jaar hebben beleefd en hoe zij kijken naar de rol die zij daarin zelf hebben gespeeld. In het volgende hoofdstuk geven we weer hoe de raadsleden denken over de positie die zij vooruitkijkend in de rest van de crisis kunnen spelen.

Terugkijkend wordt duidelijk dat het afgelopen jaar is in te delen in twee fasen. Tot ongeveer mei was de raad erg terughoudend en was de rol die de raad speelde minimaal. Daarna wordt duidelijk dat vanaf mei de raad vooral invulling heeft gegeven aan haar volksvertegenwoordigende en, in mindere mate, aan haar controlerende rol.

Daarnaast wordt duidelijk dat de meeste raadsleden een tweedeling zien in pandemiebestrijding en de bestrijding van de negatieve effecten (financieel, economisch en sociaal) die het gevolg zijn van de beperkende coronamaatregelen voor de rol die zij hierin willen en kunnen spelen.

3.2 De eerste periode tot ongeveer mei: terughoudendheid

Zonder uitzondering zijn de raadsleden in de beginfase overvallen door het, vooral ook in Noord-Brabant, snel om zich heen grijpende virus. In die context was het voor iedereen vanzelfsprekend dat de raad zich terughoudend opstelde en het college zijn gang liet gaan. In die beginfase is niet nagedacht over de rol die de gemeenteraad zou moeten en mogen spelen en op welk moment de raad zou moeten besluiten om de controle weer meer naar zich toe te trekken.

In de eerste weken van de coronacrisis hebben fractievoorzitters in overleg met de burgemeester aangegeven dat zij het bestuur alle ruimte wilde laten om leiding te geven aan de pandemiebestrijding. Die houding is door burgemeester en ambtenaren als zeer coöperatief ervaren.

Positionering raden Leiden en Groningen bij begin crisis

Bij de start van de crisis heeft de gemeenteraad van Leiden ervoor gekozen om zich nadrukkelijk te richten op problemen rond handhaving en op de gevolgen voor de Leidse economie. Door een aantal partijen uit de gemeenteraad is een pamflet over 'de Leidse zomer'

naar het college gestuurd waarin opgeroepen wordt vooral te kijken naar wat wél kan. De gemeenteraad van Groningen eiste zijn positie op bij de pandemiebestrijding en debatteerde in dat kader onder meer over wenselijkheid van de (voortzetting van de) opschaling naar een GRIP 4 niveau.

De raadsleden kunnen zich ook in de terugblik goed schikken in de beperkte formele rol die zij hadden in deze periode waarin de verantwoordelijkheden voor de pandemiebestrijding goeddeels in handen zijn gelegd van de veiligheidsregio. De raad ziet voor zichzelf geen rol in het crisismanagement, wat ook verklaart dat hij vrijwel geen input heeft geleverd op de eerdere momenten waar de raad wel formele bevoegdheden heeft, zoals bij de totstandkoming van het regionale beleidsplan.¹²

Kennis van de veiligheidsregio

In een reguliere situatie heeft de gemeenteraad niet zoveel te maken met de veiligheidsregio. Het kennisniveau dat raadsleden hebben van de structuur en het functioneren van de veiligheidsregio kan dus uiteenlopen. Raadsleden van de gemeente Leiden gaven aan dat zij hier al voor de coronacrisis in investeerden door bij relevante commissievergaderingen een of meerdere experts of medewerkers van de veiligheidsregio uit te nodigen.

Voor sommige raadsleden volstond de informatie die zij de eerste periode tot ongeveer mei kregen over de pandemiebestrijding onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. Anderen zijn daarover minder tevreden en vonden dat de informatie soms te laat kwam of niet volstond om de vele vragen van burgers adequaat te kunnen beantwoorden. Dit beperkte de raadsleden in de eerste helft van hun functie van volksvertegenwoordiger: het kunnen uitleggen van gemeentelijk beleid naar de bevolking. De mate waarin raadsleden wel of niet tevreden waren over de informatievoorziening was niet verdeeld langs de lijn van coalitie of oppositie. Er waren raadsleden van coalitiepartijen die erg kritisch waren op de informatievoorziening vanuit het college terwijl er juist ook raadsleden van oppositiepartijen waren die hier juist uiterst positief waren, en vice-versa.

Informatievoorziening in andere gemeenten

Alle veiligheidsregio's hebben gebruik gemaakt van informatiebrieven om de raden te informeren over de stand van zaken en de besluiten die genomen waren. Alhoewel de frequentie waarmee deze brieven verstuurd werden verschilde, hoorden deze informatiebrieven voor bijna alle gemeenten tot de belangrijkste informatiebronnen. In de bijlage is een overzicht opgenomen waaruit blijkt dat de gemeenteraad veelvuldig geïnformeerd is door het college door middel van informatiebrieven. Op lokaal niveau werd daarnaast op verschillende manieren informatie verstrekt. Zo werd in de regio Hollands Midden bij elke noodverordening een procesbrief toegevoegd, waarin het proces van totstandkoming van de noodverordening

¹² Ten minste eenmaal in de vier jaar wordt het beleidsplan vastgesteld, na overleg met de gemeenteraad hierover. Dit plan bevat een beschrijving van de operationele prestaties van de regionale diensten en organisaties, van de politie en van de gemeenten in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tijdens de raadsvergadering van 28 januari 2020 is de zienswijze van de raad vastgesteld. Voorafgaand vond in 2019 een regionale raadsavond in Oss plaats.

geschetst werd. In de gemeente Groningen was er iedere week een vragenruurtje waarin het college antwoorden gaf op vragen vanuit de gemeenteraad.

Begin april is door de raad met een niet in stemming gebrachte motie – de Motie scenario's steunpakket corona – een eerste aanzet gegeven voor een standpuntbepaling over de verdeling van bestuurlijke rollen bij de crisisaanpak. Het begin mei in commissie en raad gevoerde debat over de uitgangspunten en waarden bij de bestuurlijke bestrijding van de pandemie verliep aanvankelijk niet volgens de wederzijdse verwachtingen. In de desbetreffende discussie over het 'Spoorboekje coronacrisis' hebben raadsleden vooral aandacht gevraagd voor specifieke maatregelen, maar zijn daarbij – anders dan de verwachting aan bestuurlijke kant was – nauwelijks ingegaan op de voorgelegde uitgangspunten als grondslag voor het te voeren crisisbeleid. Voor de raad waren de voorgelegde uitgangspunten goed, maar zo algemeen dat daar geen discussie over nodig was.

3.3 Vanaf mei: actiever volksvertegenwoordigend en beperkt controlerend

Het mei-debat markeerde een verschuiving van de houding van de raad: men wilde de andere helft van de volksvertegenwoordigende rol – het inbrengen van signalen uit de bevolking (waar het in de eerste fase burgers alleen van informatie kon voorzien) – en de controlerende rol weer in lichte mate oppakken. Het oppakken van de lichte invulling van de controlerende rol komt bijvoorbeeld tot uiting in het door enkele raadsleden van lokale partijen nadrukkelijk verifiëren of de belangen van de dorpen binnen de gemeente voldoende waren meegewogen in de uitvoering van het coronabeleid. Er zijn enkele raadsleden die vinden dat onvoldoende is gereageerd op de door hen doorgegeven signalen, maar een formeel punt hebben ze hier niet van gemaakt.

De raad is in mei ook nadrukkelijker gaan aandringen op actievere informatievoorziening door het college. Dit heeft in juni geleid tot het vormen van het coronadashboard waarop sociale en economische effecten, die het gevolg zijn van de getroffen maatregelen, zijn af te lezen. Dit dashboard werd gepubliceerd in juni en werd vervolgens in september geactualiseerd. Daarnaast heeft de commissie Bestuur (gehouden op 3 september) besloten tot het houden van een coronahearing in oktober.

Pandemiebestrijding of gevolgbestrijding?

De grens tussen maatregelen gericht op de gevolgen van de pandemie en die gericht op de pandemiebestrijding zelf is overigens niet altijd scherp te maken. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de Bossche zomer. De gemeenteraad heeft hiervoor geld beschikbaar gesteld om de horeca meer ruimte en dus klanten te bieden om de negatieve gevolgen van de coronacrisis voor hen te matigen. Nu de besmettingen weer toenemen ontstaat twijfel bij sommige raadsleden of, om reden van pandemiebestrijding, het wenselijk is plannen voor de Bossche winter financieel te steunen.

De meerderheid van de raadsleden waarmee gesproken is, vindt dat met de wettelijk voorgeschreven verantwoording van het bestuurlijk optreden door de voorzitter

veiligheidsregio, kan worden volstaan met de aangekondigde (digitale) sessie van eind oktober, waarin de voorzitter van de veiligheidsregio aan alle raadsleden uit de regio een toelichting zal geven op de genomen maatregelen, inclusief de mogelijkheid daarop te reageren.¹³

Verantwoording voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter van de regio Hollands Midden heeft, voorafgaand aan de zomervakantieperiode, aan alle gemeenteraden binnen zijn regio aangeboden om een tussentijdse verantwoording af te leggen. De gemeenteraad van Leiden vond dit niet nodig, gelet op het frequentie en directe contact met de voorzitter. In de regio Haaglanden is ook een tussentijdse verantwoording afgelegd door de (plv.) voorzitter van de veiligheidsregio. Aanleiding was hier zijn vertrek als waarnemend burgemeester van Den Haag.

Een enkel raadslid gaf aan de voorgenomen regionale digitale sessie te weinig te vinden en van mening te zijn dat de burgemeester als voorzitter van de veiligheidsregio in alle gemeenteraden afzonderlijk verantwoording moet afleggen. Ook vindt een raadslid dat deze verantwoording niet digitaal zou moeten plaatsvinden omdat een digitale meeting weliswaar goed is voor informatiedeling, maar zich minder leent voor het kunnen voeren van een debat.

¹³ Eerder, op 1 juli 2020, is ter informatie wel een tussentijds verslag aan de raadsleden gestuurd, met de mogelijkheid daarover vragen te stellen.

4. Wat wil de raad?

In dit hoofdstuk beschrijven we de door raadsleden gewenste rol van de gemeenteraad 's-Hertogenbosch in de voortdurende coronacrisistijd.

4.1 Inleiding

Welke rol de raadsleden willen spelen is af te lezen aan de rol die de gemeenteraad in de afgelopen coronatijd feitelijk heeft gespeeld (vorige hoofdstuk) en aan de uitspraken die raadsleden in de gehouden interviews hebben gedaan over de aankomende tijd (dit hoofdstuk). Met gemeenteraadsleden, maar ook met bestuurder en ambtenaren is gesproken over de (gewenste) facilitering bij de uitoefening van de door de raadsleden gemaakte rolkeuze. Ten slotte is gesproken over de eventuele consequenties van de op handen zijnde wetgeving voor de rol van de gemeenteraad.

In het kader van deze verkenning is met negen raadsleden gesproken; één raadslid heeft haar opvattingen schriftelijk toegezonden. Dit betekent dat ongeveer 25 procent van het aantal raadsleden (39) en ruim 70 procent van de fracties is bereikt.¹⁴ Waar in de navolgende tekst wordt verwezen naar de opvatting van de (gemeente)raad, betreft het alleen de opvattingen van de raadsleden waarmee is gesproken of van wie anderszins informatie is ontvangen.¹⁵

Zoals al gesteld was aanvankelijk het doel van dit onderzoek om verder vooruit te kijken naar de mogelijke opstelling van de raad in toekomstige crises, ook anders dan de coronacrisis. Gedurende de looptijd van het onderzoek liep het aantal corona besmettingen echter weer sterk op en werden nieuwe (landelijke) maatregelen afgekondigd. Dit maakte dat er in de gesprekken weinig ruimte ervaren werd door de raadsleden om al voorbij de huidige coronacrisis te kijken. We zullen ons daarom beperken tot de rol en de positie van de gemeenteraad binnen de (voortdurende) coronacrisis.

4.2 De rol die de raad wil (gaan) vervullen ten tijde van crises

Vooruitkijkend naar de rol van de gemeenteraad tijdens de doorgaande coronacrisis en in de toekomst bij andere crises, staan de raadsleden nog steeds achter de door hen gekozen opstelling in de eerste fase van de coronacrisis. Dit betekent dat de raad de pandemiebestrijding zelf in handen wil laten van het bestuur.

Niettemin is een aantal raadsleden van mening dat zij bij volgende crises minder ver van de besluitvorming af zouden willen staan. Deze raadsleden geven aan dat zij het goed

¹⁴ Alle fracties zijn gevraagd.

¹⁵ De naam en partij van deze raadsleden zijn vermeld in de bijlage.

vinden dat het college voortvarend aan de slag is gegaan, maar dat de besluitvorming voor hen wel heel erg een 'black box' was zonder dat zij wisten welke besluiten het college allemaal nam. Zij willen daarom een nadere oriëntatie op wat de rol van de raad zou kunnen zijn en welke formele en informele mogelijkheden zij hebben om wel invloed uit te oefenen op de bestuurlijke besluitvorming. Daarbij is men het er wel over eens dat het tot de fundamenteën van een goede crisisbestrijding behoort, dat de gemeente – zowel bestuurders, ambtenaren en politie – eenstemmig optreedt.

De informatie vanuit regiovoorzitter en college aan raadsleden vraagt volgens raadsleden aandacht, in het bijzonder de informatie die raadsleden bij de uitoefening van hun volksvertegenwoordigende functie nodig hebben om tijdig en adequaat te kunnen reageren op signalen van burgers en bedrijven die hen benaderen.¹⁶ De raad zou in de tweede fase zijn kaderstellende functie willen opnemen waar het de (financiële) gevolgen van de coronacrisis betreft. De uitoefening van de controlerende functie richt zich, wat de raadsleden betreft, vooral op de gevolgen van de crisis zoals de gevolgen voor horeca, retail, cultuur, sportverenigingen en dergelijke. Aan de door de regiovoorzitter af te leggen verantwoording van de genomen maatregelen stellen de meeste raadsleden weinig eisen. Dat de bestuurlijke organisatie van de pandemiebestrijding in Brabant-Noord op onderdelen afweek van de algemene lijn (niet alle burgemeesters in het RBT¹⁷ en de vorming van een iRBT¹⁸) vonden zij niet belangrijk of het is hen ontgaan dat dit een afwijking van de normale gang van zaken is.

4.3 Mening raad over consequenties aankomende wetgeving

De consequenties van het wetsontwerp Tijdelijke wet maatregelen covid-19, dat nu ter behandeling bij de Tweede Kamer ligt, leven niet sterk bij zowel (de meeste) raadsleden als griffier. Voor zowel de griffier als voor de raadsleden geldt dat zij wel weten dat de wet er mogelijk aan zit te komen, maar zij hebben zich nog geen duidelijk beeld kunnen vormen van de rol en positie van de raad. Zij geven wel aan dat ze daar meer inzicht in zouden willen hebben. De griffier wijst vanuit zijn rol op het belang van afspraken tussen

¹⁶ Het mailadres(loket) dat speciaal werd geopend voor vragen en suggesties van raadsleden m.b.t. de pandemiebestrijding heeft kennelijk niet in deze informatiebehoefte voorzien aangezien het mailadres in de gesprekken met raadsleden nauwelijks naar voren gekomen is.

¹⁷ Dat de (meeste) burgemeesters zelf geen zitting hadden in het RBT betekent overigens niet dat zij geen rol hadden in de besluitvorming. Rond de bijeenkomsten van het RBT vonden regelmatig informatiebijeenkomsten plaats met alle burgemeesters uit de veiligheidsregio waarin de thema's uit het RBT werden besproken. De burgemeesters konden zich goed vinden in dit afzonderlijke gremium en vanuit bestuurlijk oogpunt heeft dit vermoedelijk goed gefunctioneerd. De wettelijke verantwoordingsplicht (Wvr) van de burgemeesters aan de gemeenteraad is echter gekoppeld aan hun lidmaatschap van het RBT.

¹⁸ Het interregionaal beleidsteam. In dat kader hebben de regiovoorzitters hun portefeuilles verdeeld, zo blijkt uit het Tussentijds verslag Covid-19 van 1 juli 2020. Voor de gemeenteraad kan de vraag zijn of de eigen regiovoorzitter te zijner tijd voldoende in staat is om verantwoording af te leggen over de portefeuilles die in handen waren van andere regiovoorzitters. Net als voor de afwijkende invulling van het RBT geldt heeft dit vanuit bestuurlijk oogpunt goed gewerkt, maar de gemeenteraad komt daarmee verder op afstand van de besluitvorming met een mogelijk nadelig effect op zijn controlerende functie.

raad en burgemeester over uitgangspunten van informatievoorziening en verantwoording o.b.v. de nieuwe wetgeving.¹⁹

Ook binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente leeft de aankomende wetgeving nog niet echt. Daarbij wijst men op het feit dat de behandeling van het wetsontwerp minder voortvarend verloopt dan voorzien en dat het daarom nog lang kan duren voordat het wetsontwerp ook werkelijk wet is geworden.

De enkele respondent die daar een mening over heeft, acht het juist dat de wet een eind maakt aan de juridisch zwakke constructie van de noodverordeningen. Vanuit crisisbeheersingsperspectief wordt natuurlijk gewaarschuwd voor het behoud van een goede afstemming binnen de regio, ook met oog op een eventuele tweede fase van de coronacrisis en op andere crises, waarbij snel en gecoördineerd moet kunnen worden opgetreden.

Een eerste voorzet om aandacht te besteden aan de consequenties van de aankomende wetgeving, in het bijzonder ook voor de controlerende rol van de gemeenteraad, is gegeven door de burgemeester in zijn brief aan de gemeenteraad van 15 september 2020. Daarin geeft hij (op p. 5) te kennen hierover in gesprek te willen, te beginnen in het overleg van het presidium en de fractievoorzitters van 24 september.

4.4 Het faciliteren van de gekozen rol

Uit het voorafgaande blijkt dat de raadsleden expliciet ondersteuning wensen in de vorm van tijdige informatie ten dienste van hun volksvertegenwoordigende functie.²⁰ Daarnaast verwachten zij facilitering bij een nadere oriëntatie van de raad op zijn rol in toekomstige crises. Voor de maatregelen in het kader van de gevolgen van de pandemiebestrijding en voor de overige raadsaangelegenheden die intussen weer zijn opgepakt, verwacht de raad voorstellen van het college.

De griffier kan worden beschouwd als de eerste facilitator van de raad. Hij onderhoudt daartoe regelmatige contacten met burgemeester en gemeentesecretaris, niet in de vorm van een regelmatig bijeenkomende driehoek maar van frequente informele contacten. De griffier opinieert niet openlijk, maar doet zijn (adviserende) werk vooral op de achtergrond bij wijze van stille diplomatie. Hij heeft zich vooral gericht op de (kwaliteit van de) informatie naar de raadsleden en op het door de raad bij het college aan de orde stellen van de vraag hoe ervoor te zorgen dat 's-Hertogenbosch goed uit de crisis komt. Ook heeft hij erop toegezien dat het college al in april kwam met een plan van aanpak voor

¹⁹ In de vergadering van het presidium op 24 september is hierover gesproken en is besloten een discussienota voor de commissie bestuur op te stellen om in gesprek te gaan over de dilemma's, randvoorwaarden, en uitgangspunten in de verantwoording en rolverdeling tussen raad en burgemeester onder de nieuwe wetgeving.

²⁰ En deze, naar het oordeel van enkele raadsleden, niet altijd voldoende hebben ontvangen.

de crisis waar door de raad op 7 april in de vorm van de (uiteindelijk niet ingediende) motie 'Vreemd aan de orde van de dag' al om gevraagd was.

De door de raad gewenste nadere oriëntatie op de eigen rol tijdens crises is natuurlijk een reden voor het voorliggende onderzoek op initiatief van de rekenkamercommissie van de raad. Tijdens de gesprekken is er wel op gewezen dat crises nogal kunnen verschillen en dat de coronacrisis, gezien de duur van de crisis en de moeilijkheid die speelt om de overgang van de acute fase naar een tweede fase te onderscheiden, een unieke crisis is. De facilitering van de ambtelijke dienst is vooral reactief gebleken. Zeker in een crisisperiode is de ambtelijke organisatie in de eerste plaats ten dienste van burgemeester en college. De ambtenaren die voor dit onderzoek gesproken zijn geven aan dat zij wel initiatieven nemen om de raad te informeren, maar vinden dat voor verdere behoefte aan facilitering het initiatief vanuit de raad zou moeten komen.

Zichtbaar lijkt wel een verschil van opvatting over de gewenste facilitering tussen burgemeester en raad. De burgemeester beoogt te faciliteren door aan de raad uitgangspunten en beleidslijnen voor te leggen, terwijl de raad zich – zeker ten tijde van de coronacrisis – vooral richt op feitelijke problemen en mogelijkheden die voortkomen uit signalen van burgers en organisaties.

De directeur van de veiligheidsregio beschouwt zichzelf niet als facilitator van de afzonderlijke gemeenteraden. De ambtelijke dienstverlening van de regio is er ten behoeve van het regionale bestuur. Wel is gezorgd voor informatie naar colleges en raden, in de vorm van informatiebrieven en een tussentijds verslag.

5. Overwegingen

In dit laatste hoofdstuk geven we enkele punten ter overweging mee aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch.

De voorgaande hoofdstukken geven ons aanleiding om te constateren dat er op onderdelen bij raadsleden nog wel enige onzekerheid bestaat over hun rolkeuze tijdens deze en toekomstige crises. Ten behoeve van een eventuele herbezinning daarop, geven wij, mede op basis van de wetanalyse en kijkend naar de praktijk in enkele vergelijkbare gemeenten, de volgende punten in overweging:

1. De expliciet terughoudende opstelling van de gemeenteraad in de eerste periode om het bestuur de ruimte te geven voor het nemen van de nodige crisismaatregelen is als een functionele steun door het bestuur ervaren.
2. Deze terughoudende opstelling, waarin bestuurd wordt zonder dat de gemeenteraad hierbij een rol speelt, is op de middellange termijn echter kwetsbaar, zowel voor het bestuur als voor de raad zelf. Het is daarom raadzaam de terughoudende opstelling van de raad niet te lang te laten voortduren.
3. Voor een eenduidig optreden van de raad en overeenstemming met alle fracties daarbij, is het aanbevelenswaardig om als raad explicieter dan nu is gedaan een rol te kiezen tijdens de (corona)crisis.
4. De afstemming tussen bestuur (voornamelijk burgemeester) en raad over de aanpak van de crisis verdient meer aandacht, gericht op helderheid over de wederzijdse verwachtingen met betrekking tot deze afstemming.²¹
5. Tijdens deze coronaperiode besteedt de ambtelijke organisatie van de gemeente, meer nog dan in gewone tijden, aandacht aan wat er leeft onder de Bossche bevolking, onder meer door het Anderhalve meter-overleg. Hieruit zijn ook initiatieven voortgekomen. Het lijkt zinvol deze ambtelijke initiatieven, gedaan onder verantwoordelijkheid van het college, af te stemmen met de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden, teneinde ongewenste concurrentie te voorkomen.
6. Mocht de raad in de komende periode zijn kaderstellende of controlerende functie weer meer gestalte willen geven, dan bieden de wettelijke regels daartoe wel ruimte.

²¹ In het overleg van begin mei bleek dat de verwachting van bestuurlijke zijde gericht was op afstemming over de waarden en uitgangspunten voor het te voeren beleid, terwijl de verwachtingen van de raadsleden meer gericht waren op concrete maatregelen. Hieruit bleek nadrukkelijk een mismatch van verwachtingen.

7. Voor een adequate invulling van de rol van de gemeenteraad in de volgende coronafase, is tijdige anticipatie op de aanstaande wetgeving (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) aan te bevelen vanuit verschillende stakeholders rondom de raad.
8. Zeker bij langdurige crises waarbij de bestuurlijke bevoegdheden op regionaal niveau zijn gelegd, is de instelling van een intergemeentelijke raadscommissie als volksvertegenwoordiging op regionaal niveau, een serieuze optie.

Bijlage: Geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten

In het kader van dit onderzoek is met de volgende raadsleden gesproken.

Naam	Partij
Mw. Hendrickx	De Bossche Groenen
Dhr. Van der Krabben	Bosch belang
Mw. De Ruiter	Groen Links
Sjef van Creijl	Gewoon ge-DREVEN
Dhr. De Groot	Rosmalens Belang
Dhr. Geers	VVD
Dhr. Slikker	PvdA
Mw. Hoog Antink	D66
Mw. Hernandez	50PLUS
Mw. Visscher ²²	SP

Tabel 1: overzicht van alle geïnterviewde raadsleden.

In het kader van dit onderzoek is met de volgende bestuurder en ambtenaren gesproken.

Naam	Functie
Dhr. Mikkers	Burgemeester 's-Hertogenbosch en voorzitter veiligheidsregio Brabant Noord
Dhr. Van der Ploeg	Gemeentesecretaris
Dhr. Hansum	Directeur Stadsbeheer
Dhr. Venrooij	Hoofd afdeling openbare orde en veiligheid
Mw. Wehrung	Algemeen beleid adviseur
Dhr. Amesz	Raadsgriffier
Mw. Van Schaijk	Directeur veiligheidsregio Brabant Noord

Tabel 2: Overzicht van alle geïnterviewde personen van het bestuur of de ambtelijke organisatie.

²² Mevrouw Visscher heeft schriftelijk gereageerd namens de SP-fractie.

Voor dit onderzoek hebben we de volgende documenten gebruikt.

Document	Datum
Zienswijze regionaal beleidsplan veiligheidsregio	28 januari 2020
Bestuurlijke informatiebrief COVID-19	19 maart 2020
Bestuurlijke informatiebrief COVID-19	24 maart 2020
Motie vreemd aan de orde van de dag scenario's steunpakket corona (ingetrokken)	7 april 2020
Brief aan de raad inzake spoorboekje impact corona	21 april 2020
Bestuurlijke informatiebrief COVID-19	29 april 2020
Discussienotitie spoorboekje corona	30 april 2020
Verslag commissie bestuur	7 mei 2020
Verslag raadsvergadering (tijdens deze raadsvergadering zijn verschillende aan het onderwerp gerelateerde moties aangenomen).	12 mei 2020
Brief college inzake Totaaloverzicht corona maatregelen en vervolgaanpak	20 mei 2020
Verslag commissie Bestuur	28 mei 2020
Brief aan de raad inzake Coronamaatregelen	4 juni 2020
Verslag commissie Bestuur	8 juni 2020
Verslag gemeenteraad (Bossche zomer)	9 en 10 juni
Tussentijds verslag COVID-19 (van de veiligheidsregio Brabant Noord)	1 juli 2020
Bestuurlijke informatiebrief COVID-19	27 augustus 2020
Bestuurlijke informatiebrief COVID-19	9 september 2020
Totaaloverzicht genomen corona maatregelen	10 september 2020
Brief van college van B&W aan gemeenteraad	15 september 2020
Besluitenlijst vergadering presidium	24 september 2020

Tabel 3: Overzicht van alle geraadpleegde documenten.