

Handreiking geleidelijke door- en opstart gemeenten tijdens en na coronacrisis

Vereniging van Gemeentesecretarissen in samenwerking met het
COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

24 april 2020

Waarom is deze handreiking opgesteld?

De Nederlandse corona-aanpak is erop gericht het virus maximaal te controleren, de zorg niet te overbelasten en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen. Er zijn door het kabinet ingrijpende maatregelen genomen die de maatschappij raken. Ook zijn steunmaatregelen ingezet voor onder meer ondernemers. Gemeenten reageren adequaat op deze maatregelen. Vanaf mei 2020 worden de maatregelen geleidelijk versoepeld. Er breekt langzaam een nieuwe fase aan: een doorstart naar een 'nieuw' normaal.

Gemeenten hebben meerdere uitdagingen bij de versoepeling van de overheidsmaatregelen, van toegang tot gemeentelijke gebouwen tot een veilige werkomgeving voor gemeentefunctionarissen, toename van het maatschappelijk verkeer en het toezicht op de naleving van de 1,5 meter-samenleving. Ook zijn tal van beleidsterreinen geraakt, waarbij de vraag is of wijzigingen in beleid of wijze van organiseren en uitvoeren nodig zijn. Deze en andere uitdagingen vragen om een doordacht plan van aanpak per gemeente voor de nieuwe fase (het nieuwe normaal) aanbreekt. Het nieuwe normaal biedt ook kansen voor innovatie en verandering, zowel in de eigen organisatie als in de lokale samenleving breed. De Vereniging van Gemeentesecretarissen en het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement hebben deze handreiking ontwikkeld als hulpmiddel¹.

In de handreiking komen de volgende onderwerpen aan de orde:

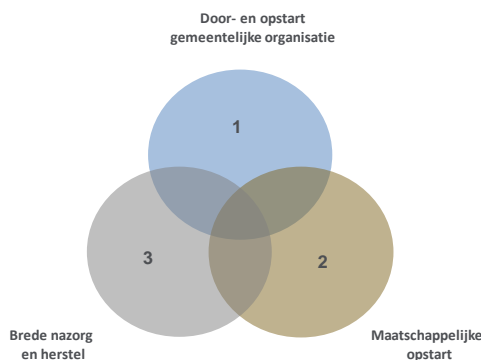
- Waar gaat de handreiking over?
- Van welke situatie gaan we uit (scenario's)?
- Wat zijn de eerste te zetten stappen om te komen tot een kader voor door- en opstart?
- Wat staat er in een plan voor de op- en doorstart van de gemeentelijke organisatie/activiteiten?

Waar gaat de handreiking over?

De handreiking is een hulpmiddel met een kort stappenplan voor gemeenten dat handvatten biedt voor een geleidelijke door- en opstart naar het 'nieuwe normaal'. Deze handreiking bevat tips om te komen tot een kader voor de door- en opstart.

Bij het nadenken over door- en opstart zijn er drie sporen van belang:

1. de door- en opstart van interne gemeentelijke organisatie;
2. de maatschappelijke opstart met impact op de gemeenten (beleid, capaciteit, etc.);
3. het anticiperen op de impact van maatregelen gericht op nazorg en herstel op de gemeentelijke organisatie en dienstverlening.



¹ Wij danken gemeentesecretarissen van de gemeenten Bloemendaal, Gouda, Breda, Meierijstad, Heemstede, Eemnes en Westervoort voor hun bijdragen in de werkgroep 'Handreiking gemeentelijke door- en opstart'.

Door- en opstart gemeentelijk organisatie (spoor 1)

Gemeenten hebben in lijn met de corona-aanpak ook maatregelen genomen. Voorbeelden hiervan zijn het werken op afstand, (deels) sluiten van gemeentelijke gebouwen, tijdelijk stopzetten en vervolgens aanpassen van het democratisch vergader- en stemproces, andere inrichting van dienstverlening aan burgers en aanpassingen in bijvoorbeeld het toezicht. Zeker niet alle gemeentelijke processen hebben hinder ondervonden van de interne maatregelen. Vandaar dat we bij de versoepeling van de corona-maatregelen spreken van zowel een door- als een opstart.

Maatschappelijke opstart (spoor 2)

De maatschappelijke opstart is de fase waarin restricties voor burgers, ondernemers, bedrijven, instellingen, etc. gefaseerd verlicht en/of opgeheven worden. Het maatschappelijk en economisch verkeer neemt dan stukje bij beetje toe. De geleidelijke versoepeling en het mogelijk op momenten weer aanscherpen van de maatregelen, kan impact hebben op de gemeentelijke organisatie en werkwijze.

Brede nazorg en herstel (spoor 3)

Parallel aan de bestrijding van het virus en de geleidelijke opstart, is het beperken van de maatschappelijke impact: sociaal en economisch. Hiertoe zijn landelijke maatregelen genomen die deels lokaal worden uitgevoerd. Ook zijn en worden er lokale maatregelen voorbereid of al uitgevoerd gericht op het bieden van ondersteuning en extra hulp. De aanpak in het kader van nazorg en herstel vergt veel van de gemeentelijke organisatie en van de samenwerking met andere gemeenten en (boven)lokale partners. Waarschijnlijk wordt er ook regionaal gewerkt aan het voorbereiden van de nazorg of nafase als volgende stap in de crisisbeheersing. In alle gevallen gaat de uitvoering het nodige van de gemeente vergen.

Opgeteld zijn er vele uitdagingen voor de gemeente in de komende maanden. We hebben dit hieronder kort geïllustreerd.



Van welke situatie gaan we uit?

Situatie

De coronacrisis is hoog dynamisch. Zowel de ontwikkeling van het virus als de aanpak. Hieronder vatten we de situatie qua maatregelen samen zoals deze geldt op het moment van opstellen van deze handreiking. We gaan ervan uit dat er gedurende meerdere maanden een situatie is waarin maatregelen iedere 2 tot 3 weken in meer of mindere mate veranderen. Ook gaan we uit van een situatie van tenminste een jaar waarin er maatregelen gelden zoals sociale afstand.

Vanaf 11 mei 2020	Nabije toekomst
<ul style="list-style-type: none">- 1,5 meter samenleving blijft de norm voor het maatschappelijk en economisch verkeer.- Scholen in het basisonderwijs, inclusief het speciaal (basis)onderwijs, de dag- en gastouderopvang openen op 11 mei hun deuren. Kinderen kunnen naar de buitenschoolse opvang (BSO) op de dagen dat zij naar school gaan.- Kinderen en jongeren krijgen vanaf 29 april meer ruimte voor georganiseerde buitensport (geen officiële wedstrijden).- Vanaf 29 april geldt: zelfstandig wonende ouderen van 70 jaar en ouder kunnen door één of twee vaste personen met enige regelmaat worden bezocht.- Het huidige verbod op evenementen met vergunnings- en meldplicht wordt verlengd tot 1 september.- Alle overige coronamaatregelen blijven van kracht.	<ul style="list-style-type: none">- 1,5 meter samenleving blijft de norm voor het maatschappelijke en economische verkeer in 2020 en 2021.- Stapsgewijs toestaan van evenementen (van klein naar uiteindelijk grootschaliger).- Stapsgewijze verlichting van verbod op contactberoepen.- Stapsgewijze verlichting van verbod op vorming van groepen.- Stapsgewijze verlichting op sluiting eet- en drinkgelegenheden.- Stapsgewijze verlichting van reisverbod.- Stapsgewijze verruiming van georganiseerde binnen- en buitensport.- <i>Bij onvoldoende of te trage bestrijding van coronavirus: (her)invoeren van ingrijpende maatregelen</i>

Organisatie

Als we kijken naar de huidige organisatie van de aanpak, dan geldt voor de meeste gemeenten dat:

- zij een eigen vorm van crisisorganisatie/projectorganisatie hebben binnen de gemeente gericht op de continuïteit;
- zij deelnemen aan de regionale crisisorganisatie: bestuurlijk in het Regionaal Beleidsteam en via Bevolkingszorg (of een breder gemeentelijk team) in het Regionaal Operationeel Team;
- er een overleg is tussen gemeentesecretarissen om de gemeentelijke aanpak af te stemmen en/of over specifieke aspecten het RBT te informeren en adviseren. Dit geldt ook voor het overleg tussen wethouders over specifieke thema's.

Vier stappen om te komen tot een kader/plan voor door- en opstart

Elk van de drie benoemde sporen raakt de gemeente. De uitdaging is om deze sporen op een effectieve wijze bij elkaar te brengen. Hiertoe hebben wij een stappenplan opgesteld. Per stap benoemen we aandachtspunten en geven we tips.



Stap 1 – Inventariseren

- Bespreek in het college van B&W wat de mogelijke uitdagingen, maar ook knelpunten kunnen zijn. Wat ziet college van B&W als belangrijkste uitdagingen?
- Bespreek binnen de gemeentelijke organisatie wat de uitdagingen zijn om op een verantwoorde manier vanuit de crisisorganisatie terug te keren naar het nieuwe normaal als het gaat om:
 - De door- en opstart van de gemeentelijke organisatie;
 - De maatschappelijke opstart;
 - De brede nazorg en het herstel.
- Breng in beeld wat de bestaande samenwerkingsvormen zijn die relevant zijn in het kader van de maatschappelijke opstart en de nazorg en het herstel. Voorbeelden hiervan zijn: samenwerkingsverbanden in de jeugdhulp, de regionale evenementencommissie, macro-economische samenwerking regionaal, etc.
- Overweeg hierbij gebruik te maken van scenario's. Dit kunnen scenario's zijn die in de crisisorganisatie zijn ontwikkeld over de mogelijke ontwikkeling van het virus, maar ook scenario's van bijvoorbeeld het Centraal Planbureau als het gaat om de economie.²
- Ga ook na wat mogelijke permanente veranderingen of gewenste veranderingen zijn.

² <https://www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis>

Voorbeelden van thema's voor inventarisatie

Gemeentelijke door- en opstart	Maatschappelijke opstart	Brede nazorg en herstel
<ul style="list-style-type: none">▪ Gebruiksklaar maken van (gesloten) gemeentelijke gebouwen▪ HR/verantwoord werkgeverschap (welzijn, financiële regelingen, reizen)▪ Keuze welke functionarissen als eerste gebruik mogen maken van gemeentelijke gebouwen▪ Afhankelijkheid van leveranciers voor gebruiksklaar maken van gemeentelijke gebouwen▪ IT-faciliteiten en informatiebeveiliging▪ Democratisch vergader- en stemproces	<ul style="list-style-type: none">▪ Sociaal domein▪ Onderwijs▪ Lokale economie (horeca)▪ Evenementen▪ Openbare ruimte▪ Toezicht en handhaving	<ul style="list-style-type: none">▪ Noodverordeningen▪ Kwetsbare inwoners▪ Bijzondere financiële corona-regelingen▪ Psychosociale opvang en ondersteuning▪ Rouw, herdenken en vieren▪ Financiële huishouding gemeenten (inkomsten en uitgaven)▪ Rol maatschappelijke organisaties bij nazorg en herstel (JGZ, cultuur, sport, lokale omroepen, zorgaanbieders WMO, kinderopvang,

Stap 2 – Keuzes maken in de wijze van organiseren

De volgende stap voor gemeenten is de keuze hoe zij invulling en uitvoering gaan geven aan de door- en opstart.

Projectmatige aanpak binnen de gemeente voor de gemeentelijke door- en opstart (spoor 1)

Vorm een specifiek projectgroep 'door- en opstart' (kan ook MT of breed concernoverleg zijn) die de dagelijkse leiding over het project 'gemeentelijke door- en opstart' neemt. Dit gremium heeft de taak om voorgestelde maatregelen verder uit te werken (wat houdt het in, hoe organiseren we dit, wat is daarvoor nodig, etc.) op basis van gemeentelijke uitgangspunten. Stel ook vast wie verantwoordelijk is om de voorgestelde maatregelen uit te voeren, coördineren/monitoren op het moment dat College van B&W daartoe opdracht geeft.

Bovenlokale samenwerking rond maatschappelijke opstart en brede nazorg en herstel (spoor 2 en 3)

- Geleidelijk aan zullen er minder onderwerpen direct spelen in de regionale/lokale crisisorganisatie. Relevant blijven die onderwerpen die direct raken aan de bevoegdheid van de voorzitter veiligheidsregio en de huidige noodverordening. In het bijzonder de handhaving en de openbare orde maar ook de communicatie over de aanpak.
- Steeds meer onderwerpen die gaan spelen hebben te maken met de impact van de pandemie en van de getroffen maatregelen. Deze maatschappelijke onderwerpen vallen grotendeels binnen de reguliere verantwoordelijkheden van het college van B&W en de gemeenteraad. Onderwerpen die niet altijd goed passen in de regionale crisisorganisatie en in toenemende mate 'uit' de crisisorganisatie worden gehaald.
- Het is belangrijk om hier tijdig in de crisisorganisatie over te spreken, zeker ook bestuurlijk. Ook hierbij is het verstandig om met elkaar scenarios door te spreken voor de komende 6 maanden,

12 maanden en 24 maanden. Vanuit een gedeeld beeld van de situatie en de uitdagingen kan worden gereflecteerd op de passende wijze van organiseren.

- Het vergt bewuste keuzes als het gaat om de wijze van samenwerken. Ook al is het een lokale verantwoordelijkheid, het loont om samen te werken. Bijvoorbeeld om schaarse expertise optimaal te benutten, om te grote (onverklaarbare) verschillen voor burgers per gemeente te voorkomen en om de krachten te bundelen in de samenwerking op die onderwerpen die gemeentegrensoverschrijdend spelen.
- Het advies is om ook in de komende maanden zorg te dragen voor gezamenlijke bestuurlijke afstemming. Niet in het Regionaal Beleidsteam, maar juist in een separaat bestuurlijk overleg. Dat kan met een bestaande regionale structuur of, als dat er niet is, in een overleg dat speciaal hiervoor wordt ingericht voor burgemeesters of (op deelpartefeuilles) wethouders. Daaraan kan dan een ambtelijke structuur vanuit de betreffende gemeenten worden gekoppeld voor advisering, afstemming en uitvoering. Vooral in situaties die in het model hieronder een score 3 of 4 krijgen is het belangrijk te bedenken welk gremium (niet zijnde crisisstructuur) daarover beslist.

Tip

Om tot bewuste keuzes te komen over samenwerking te komen kan het helpen om samen met de gemeenten in de regio een inventarisatie van vraagstukken te maken en per vraagstuk aan te geven of en in welke mate samenwerking wenselijk is. Dit kan door een onderwerp een score van 1 – 4 te geven:

1 = Dit is puur een lokaal onderwerp

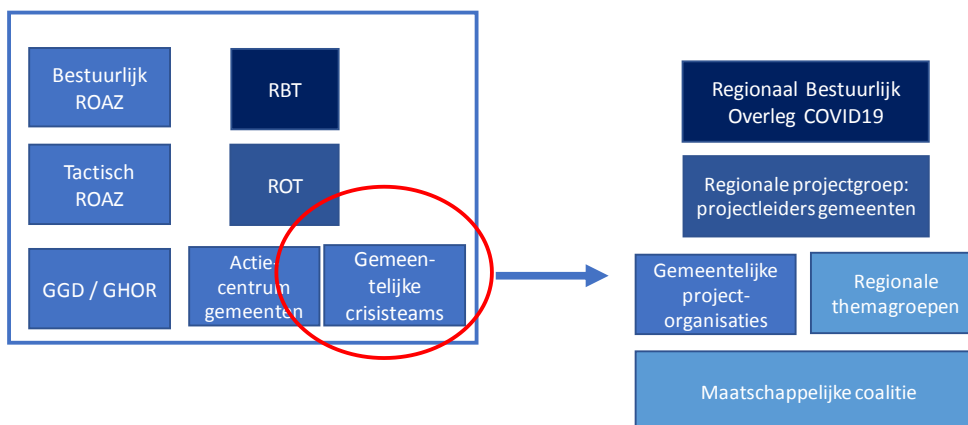
2 = Dit onderwerp leent zich voor het delen van ervaringen en voorbeelden

3 = Op dit onderwerp is het verstandig om gezamenlijke kaders te ontwikkelen

4 = Op dit onderwerp moeten we de samenwerking organiseren en expertise/capaciteit bundelen

Voorbeeld

In het plaatje hieronder staat een voorbeeld van een basiswijze van organiseren van de afstemming en samenwerking. De regionale crisisorganisatie zal zeker nog enige tijd nodig blijven om in te kunnen spelen op acute ontwikkelingen en ter ondersteuning van de voorzitter van de Veiligheidsregio. Tegelijkertijd is het belangrijk om de gemeentelijke aanpak verder te versterken en samenwerking te organiseren.



Stap 3 – Vaststellen doelen en uitgangspunten die richtinggevend zijn voor de aanpak

In de reactie op de versoepeling van coronamaatregelen worden tal van acties in gang gezet en maatregelen getroffen. Om te zorgen voor een gezamenlijke focus in deze aanpak is het belangrijk om uitgangspunten vast te stellen. Op basis van de gemaakte inventarisatie wordt duidelijk voor welke onderwerpen keuzes gemaakt moeten worden en waar dilemma's zitten. Deels kunnen uitgangspunten ambtelijk worden vastgesteld en deels is bestuurlijke vaststelling noodzakelijk. Bij alle uitgangspunten geldt dat het 'doorleven' belangrijk is: wat zijn de implicaties van de uitgangspunten? En welke keuzes maak je wanneer uitgangspunten een spanningsveld kunnen opleveren (bijv. extra capaciteit toezicht en handhaving versus eigen verantwoordelijkheid inwoners).

Uitgangspunten helpen om richting te geven aan strategische keuzes voor spoor 1, 2 en 3. Het accent van deze handreiking ligt op de uitwerking van uitgangspunten voor spoor 1 en 2: de eigen door- en opstart. Wel geven we enkele voorbeelden voor spoor 3.

Voorbeelden van uitgangspunten interne gemeentelijke organisatie (spoor 1)

Thema's gemeentelijke door- en opstart	Voorbeelden van doelen en uitgangspunten (niet uitputtend)
Algemeen	<ul style="list-style-type: none">– Regels die voor de samenleving gelden, gelden ook voor de gemeentelijke organisatie.– We werken zoveel mogelijk vanuit gezamenlijke kaders voor vergelijkbare vraagstukken binnen de gemeente.– De veiligheid en gezondheid van functionarissen/bezoekers staat voorop, ook tijdens de opstart. Wij volgen de RIVM-adviezen.– Zolang 1,5 meter de maatschappelijke norm is, is dat bepalend voor het aantal personen dat in een gemeentelijk gebouw/verdieping mag zijn.
Toegang tot gemeentelijke gebouwen door functionarissen en bezoekers	<ul style="list-style-type: none">– Wij geven bij het terugkeer naar gebouwen voorrang aan functies/afdelingen die als eerste toegang nodig hebben vanuit hun rol én vanuit verantwoord werkgeverschap (mentale gezondheid/thuissituatie/fysieke gezondheid).– We verlenen pas toegang tot gemeentelijke gebouwen tot aan basisvoorwaarden is voldaan voor verantwoord gebruik van kantoren en voorzieningen.– We plaatsen - daar waar nodig - fysieke restricties in het gebouw om 1,5 norm te kunnen naleven.– Voor gemeentelijke gebouwen geldt dat gedurende het gehele opstartproces een team aanwezig is om functionarissen/bezoekers te helpen/begeleiden en te controleren op naleving van de afspraken.– Bij keuzes over het heropenen van voorzieningen/mogelijkheden tot fysieke bezoeken prioriteren we de mogelijkheden voor kwetsbare groepen.
Werkgeverschap	<ul style="list-style-type: none">– We faciliteren een verantwoorde overgang naar het nieuwe normaal: we passen werkplekken aan.– Voor diegenen die langere tijd thuis blijven werken, kijken we opnieuw naar de mogelijkheden om knelpunten in werkplekken te beperken.– We waarborgen bij maatregelen de privacy van functionarissen/bezoekers.– We gaan uit van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid maar signaleren actief mogelijke knelpunten en kijken wat we hierin kunnen betekenen.

Bedrijfsvoering, financiën en communicatie	<ul style="list-style-type: none"> – We maken - daar waar nodig - afspraken over uitgestelde vakantieplanningen en reiskostenvergoedingen. We betrekken OR hier actief bij. Deze afspraken dienen te passen in lijn met landelijke voorzieningen/afspraken. – We zijn eenduidig, begrijpelijk en vroegtijdig in de communicatie van door- en opstartmaatregelen, zowel naar medewerkers, bezoekers, burgers, organisaties en leveranciers. – Zolang de 1,5 norm er is geldt: wat op afstand kan, blijft op afstand (thuis werken). – Niet noodzakelijke kosten voor door- en opstart worden vermeden. – Wij zijn betrouwbaar in onze betalingen aan derden. – Bij het nieuwe normaal kijken wij naar kansen voor innovatie en verandering.
Democratisch vergader- en stemproces	<ul style="list-style-type: none"> – We faciliteren een spoedig herstel van het democratisch vergader- en stemproces. – We benutten digitaal vergaderen en maken bewuste keuzes waar digitaal niet volstaat. – De openbaarheid blijft steeds gewaarborgd.

Voorbeelden van thema's en uitgangspunten voor maatschappelijke impact, nazorg en herstel (spoor 2 en 3)

Voorbeelden van thema's binnen maatschappelijke opstart en brede nazorg/herstel	Voorbeelden van doelen en uitgangspunten (niet uitputtend)
Sociaal domein	<ul style="list-style-type: none"> – We zetten ons in om organisaties en burgers toe te geleiden naar mogelijkheden voor steun en hulp (nationaal, binnen de branche, lokaal, etc.). – We kijken eerst naar bestaande regelingen eerst en maken waar nodig afspraken over uitzonderingen. – We hebben oog voor mensen en hun behoeften, maar we voorkomen verwachtingen die we niet waar kunnen maken. – We maken ruimte voor rouwen, herdenken en vieren met oog op maatregelen. – We nemen onze rol als gemeenten op om het gesprek aan te gaan met maatschappelijke organisaties voor hun bijdrage aan de maatschappelijke opstart. – Waar mogelijk sluiten we aan bij sectorplannen (denk aan culturele voorzieningen als gemeentelijke theaters). – We streven ernaar mensen met weinig sociaal contact het eerste te helpen. Daar is de nood het hoogst. – We stellen sociale voorzieningen beschikbaar in lijn met landelijke afspraken/toezeggingen. Bijv. bij subsidies of bijstand is het makkelijker om vanuit bestaande processen te werken, eventueel met extra budget. – Breng kwetsbare inwoners die niet lid zijn bij sportverenigingen in contact met sportverenigingen zodat zij ook tijdelijk gebruik kunnen maken van sportfaciliteiten. We maken hierover afspraken met sportverenigingen.
Evenementen	<ul style="list-style-type: none"> – We volgen de landelijke richtlijnen rondom vergunningverlening voor evenementen. – We stemmen regionaal af om de druk op de hulpdiensten te minimaliseren/beperken. – We hebben oog voor lokale evenementen die door inwoners heel belangrijk worden gevonden: wat kan er wel? – We gaan actief in gesprek met verenigingen over hun ervaringen en ideeën.

Openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> – De wijze van versoepeling van de corona-maatregelen is leidend. Wij kijken naar praktische en uitlegbare mogelijkheden. – We zorgen voor een checklist voor publieke ruimtes: wat is mogelijk? – We gaan actief in gesprek met winkeliers en anderen over voorspelbare drukke punten en hoe dit te reguleren.
Toezicht en handhaving in openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> – Afspraken over toezicht en handhaving bij coronamaatregelen gelden ook bij maatschappelijke opstart. De politie en gemeentelijke opsporingsambtenaren die daarvoor worden aangewezen, handhaven dan de (versoepelde en/of aangescherpte)maatregelen. – We stellen een (aangepast) handhavingsprotocol op voor toezicht op maatregelen.
Bovenlokale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> – We gaan uit van bestaande verantwoordelijkheden en sluiten aan bij bestaande structuren. We benutten de bestaande lokale en bovenlokale overlegvormen en we organiseren de verbinding hiertussen om het totaaloverzicht te houden. – We werken zoveel mogelijk vanuit gezamenlijke kaders voor vergelijkbare vraagstukken. – We verassen elkaar niet met vergaande maatregelen waarop ook anderen kunnen worden aangesproken. – We gaan uit van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid en lossen mogelijke knelpunten op We voorkomen het wekken van verwachtingen die we niet waar kunnen maken: we zijn terughoudend in externe toezeggingen. – Daar waar er schaarste is in capaciteit of expertise, zoeken we actief de samenwerking. – We zorgen voor maximale eenduidigheid richting bovenlokale partners. – Leg bij de inventarisatie taken uit bij andere gemeenten. – Maak regionaal afspraken over economisch beleid. Stem dit goed af, wees een eenduidige overheid. Probeer dit regionaal, bovenlokaal of zelfs landelijk te doen.

Wat staat er in een plan voor de door- en opstart van de interne gemeentelijke organisatie/activiteiten (spoor 1 en 2)?

De voorgaande stappen leiden ertoe dat gemeenten logische, uniforme en haalbare maatregelen uitvoeren en activiteiten organiseren. Hoewel geen doel op zich, adviseren wij gemeenten om dit vast te leggen in een plan voor 'door- en opstart gemeentelijke organisatie' (spoor 1 en 2). Algemeen geldt dat de maatregelen en activiteiten die door gemeenten opgesteld worden in lijn dienen te zijn met de thema's en uitgangspunten. Hieronder is een voorbeeld van opgenomen van een inhoudsopgave.

