

nog steeds vatbaar

onderzoek naar de Rotterdamse economische
en maatschappelijke steunmaatregelen
in de coronaperiode



Rekenkamer
ROTTERDAM

nog steeds vatbaar

*onderzoek naar de Rotterdamse economische
en maatschappelijke steunmaatregelen
in de coronaperiode*



Rekenkamer
ROTTERDAM

Samenvatting

De coronaperiode ligt alweer even achter ons. Na de derde lockdown, vervielen in maart 2022 zo goed als alle regels om de verspreiding van corona te beperken. Corona en de bestrijding daarvan hadden flinke economische en maatschappelijke gevolgen. De gemeente Rotterdam trof uiteindelijk 51 coronasteunmaatregelen om deze gevolgen te verminderen. De Rekenkamer Rotterdam onderzocht deze maatregelen en het bijbehorende steunbeleid.

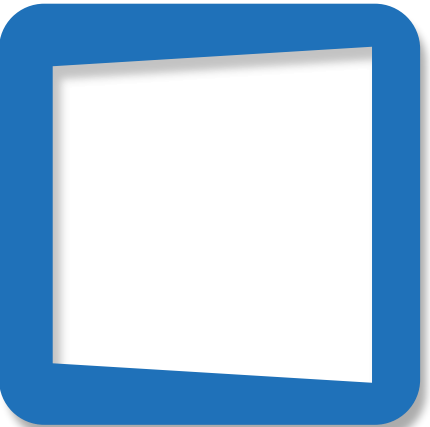
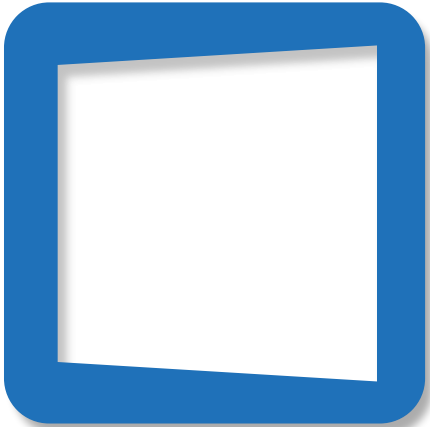
Het onderzoek laat zien dat de maatregelen en het beleid deels passend zijn vormgegeven. Het valt met name op dat de raad beperkt kaders heeft gesteld bij het steunbeleid. Tegelijkertijd valt niet vast te stellen of de doelen van het beleid zijn gerealiseerd. Het ontbrak namelijk aan helder geformuleerde beleidsdoelen. En voor slechts 8 van de 51 maatregelen heeft de gemeente onderzocht of het doel daarvan is bereikt. Tot slot heeft de gemeente lessen gemist om zich beter voor te bereiden op een volgende crisis. Al met al is de gemeente daardoor nog steeds vatbaar voor crises.

De rekenkamer ziet twee kwetsbaarheden in het Rotterdamse beleidsproces, die ook buiten crisistijden bestaan. Ten eerste laten de kaders voor besluitvorming ruimte om doelen te formuleren, die niet helder zijn. Hierdoor konden ook de doelen van het coronasteunbeleid onvoldoende helder blijven. Ten tweede is onvoldoende duidelijk vastgelegd wanneer de gemeente evaluaties moet uitvoeren. Hierdoor is onvoldoende geëvalueerd en is onvoldoende van de coronaperiode geleerd.

De rekenkamer doet zes aanbevelingen. Aanbeveling 1 en 2 zijn gericht op het verbeteren van de beleidsvorming en het lerend vermogen van de gemeente buiten crisistijd. Aanbeveling 3 tot en met 5 helpen de gemeente om zich beter voor te bereiden op toekomstige crises. Aanbeveling 6 is specifiek gericht aan de gemeenteraad.

De aanbevelingen luiden als volgt:

1. Richt de besluitvorming zo in dat deze dwingt om heldere doelen te stellen en afwegingen toe te passen;
2. bepaal wanneer geëvalueerd moet worden;
3. vorm een parate crisisorganisatie;
4. definieer wat een crisis is en wanneer de crisisorganisatie wordt ingeschakeld;
5. versterk de veerkracht van kwetsbare Rotterdammers; en
6. spreek af hoe de gemeenteraad betrokken wordt bij besluitvorming in crisisperioden.



Samenvatting	3
Bestuurlijke nota	9
1 Inleiding	11
2 Hoofdconclusie	13
3 Deelconclusies	15
1 Het beleid en de steunmaatregelen zijn gedeeltelijk passend vorm gegeven	15
2 Het is niet vast te stellen of de doelen van het beleid zijn gerealiseerd	16
3 De gemeente heeft onvoldoende geleerd van de aanpak van de coronacrisis	17
4 De crisis maakte kwetsbaarheden in het beleidsproces zichtbaar	19
4 Aanbevelingen	21
1 Richt de besluitvorming zo in dat deze dwingt om heldere doelen te stellen en afwegingen toe te passen	21
2 Bepaal wanneer geëvalueerd moet worden	21
3 Vorm een parate crisisorganisatie	22
4 Definieer wat een crisis is en wanneer de crisisorganisatie wordt ingeschakeld	22
5 Versterk de veerkracht van kwetsbare Rotterdammers	22
6 Spreek af hoe de gemeenteraad betrokken wordt bij besluitvorming in crisisperioden	22
5 Bestuurlijke reactie	23
6 Nawoord	27
Nota van bevindingen	29
1 Inleiding	31
1-1 Aanleiding	31
1-2 Doel- en vraagstelling	32
1-3 Afbakening	33
1-4 Onderzoeksaanpak	33
1-5 Leeswijzer	33
2 Context	35
2-1 Inleiding	35
2-2 Coronaperiode in Nederland: drie lockdowns	35
2-3 Het Rijk trof economische en maatschappelijke steunmaatregelen	36
2-4 Evaluaties laten zien dat landelijke maatregelen effectief waren	39
2-5 En dat gemeenteraden onder druk stonden	41

3	Maatregelen en doelen	43
3-1	Inleiding	43
3-2	Maatregelen verschillen in vorm en inhoud	44
3-3	Rotterdam trof 51 coronasteunmaatregelen	45
3-4	Grofweg drie perioden van coronasteun	50
3-5	Maatregelen kosten zo'n € 13,8 mln. netto	51
3-6	Maatregeldoelen niet volledig smart-c, wel steeds specifiek	56
3-7	Samenvatting	57
4	Organisatie en beleid	59
4-1	Inleiding	59
4-2	Rotterdam richtte driedelige crisisorganisatie op	60
4-3	Collegeprogramma RSD gaf algemene visie	64
4-4	Zeven beleidsdocumenten probeerden richting te geven	66
4-5	Beleidsdoelen niet smart-c geformuleerd	74
4-6	Twee typen afwegingen	75
4-7	Samenvatting	81
5	Kaderstellende rol raad	83
5-1	Inleiding	83
5-2	Rollen raad: kaders stellen, controleren en vertegenwoordigen	83
5-3	Geen structurele afspraken tussen raad en college	84
5-4	Beperkte kaderstelling door raad bij coronasteunbeleid	87
5-5	Meer kaderstelling door raad bij coronasteunmaatregelen	92
5-6	Ruim 270 sets aan raadvragen over corona	96
5-7	Samenvatting	97
6	Monitoring en evaluatie	99
6-1	Inleiding	99
6-2	Monitoring van ontwikkelingen maar niet van maatregeleffecten	100
6-3	Economische maatregelen beperkt gemonitord en geëvalueerd	105
6-4	Maatschappelijke maatregelen beperkt gemonitord en geëvalueerd	109
6-5	Samenvatting	113
7	Lerend vermogen	115
7-1	Inleiding	115
7-2	Tijdelijke crisisorganisatie slechts ten dele geëvalueerd	116
7-3	Geen eindevaluatie van gehele coronasteunbeleid	120
7-4	Samenvatting	126

	bijlagen	129
bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	131
bijlage 2	Tijdslijn coronaperiode	134
bijlage 3	Rol gemeente bestrijding coronapandemie	135
bijlage 4	Criteria en afgevalen maatregelen	138
bijlage 5	Economische maatregelen	140
bijlage 6	Maatschappelijke maatregelen	148
bijlage 7	Beoordeling doelen per maatregel	151
bijlage 8	Geanalyseerde afwegingen steunverlening	156
bijlage 9	Overzichten gemonitorde informatie	157
bijlage 10	Evaluatie economische maatregelen	162
bijlage 11	Evaluatie maatschappelijke maatregelen	165
bijlage 12	Bronnenlijst	169
bijlage 13	Afkortingenlijst	180

bestuurlijke nota

1 Inleiding

Rotterdam had eigen steunmaatregelen om de gevolgen van corona te beperken. De coronaperiode had uitzonderlijke economische en maatschappelijke gevolgen. Om de gevolgen van de beperkende maatregelen te verlichtten, richtte het Rijk vanaf maart 2020 grote economische en maatschappelijke steunpakketten in. In aanvulling daarop bood Rotterdam ook zelf steun: de gemeente verstrekke subsidies en leningen en bood ook niet-financiële hulp aan ondernemers, maatschappelijke partners en inwoners.

De Rekenkamer Rotterdam onderzocht het coronasteunbeleid van Rotterdam. Het doel van dit onderzoek is om zowel terug als vooruit te kijken. Specifiek richt het onderzoek zich op drie onderdelen: hoe is het beleid van de gemeente tot stand gekomen, zijn de doelen daarvan bereikt en wat heeft de gemeente van het coronasteunbeleid geleerd.

Terugblikken helpt om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. Ondertussen zijn verschillende landelijke evaluaties van de coronaperiode verschenen, waaronder van de landelijke coronasteunmaatregelen. In Rotterdam ontbreken die grotendeels. Inzichten uit zulke evaluaties kunnen overheden helpen zich beter voor te bereiden op toekomstige crises. Dat is extra van belang in een wereld die steeds onzekerder lijkt te worden en waarin de kans op crises toeneemt.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De feitelijke bevindingen uit het onderzoek staan in de nota van bevindingen. Gezamenlijk vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 Hoofdconclusie

Hoofdvraag

In hoeverre zijn het economische en maatschappelijke coronasteunbeleid en de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam passend vormgegeven, zijn de doelen bereikt en heeft de gemeente daarvan geleerd?

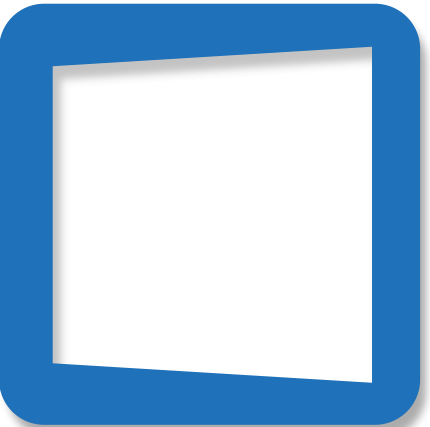
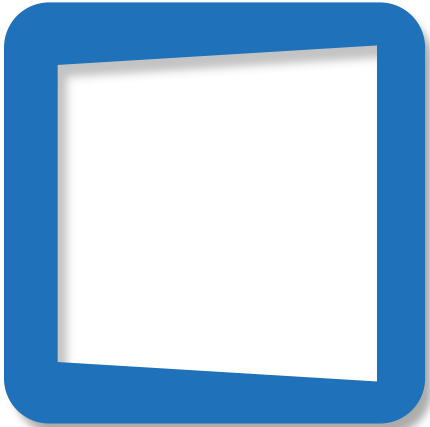
Hoofdconclusie

De gemeente Rotterdam heeft na het uitbreken van corona koortsachtig gewerkt om de economische en maatschappelijke gevolgen voor de stad te beperken. De gemeente had geen crisisorganisatie of crisisplan klaar aan het begin van de coronaperiode. Tegelijkertijd wilde zij snel handelen. Daarom tuigde ze ad hoc een crisisorganisatie op, gericht op onder meer het bieden van steun. Uiteindelijk nam de gemeente 51 steunmaatregelen.

De steunmaatregelen van de gemeente zijn beperkt passend vormgegeven. Dat kwam allereerst doordat kaderstelling door de gemeenteraad grotendeels ontbrak. De raad kwam op afstand te staan, deels omdat ze het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) de ruimte wilde geven om maatregelen te nemen en deels doordat raad en college geen afspraken maakten over de invulling van de kaderstellende rol van de raad.

Daarnaast nam de gemeente onvoldoende tijd om afwegingen en doelen te formuleren en toe te passen. Hieraan lag onder meer ten grondslag dat de gebruikelijke beleidsvormingskaders ruimte lieten om geen expliciete doelen te formuleren. Dit had twee gevolgen. Ten eerste is achteraf niet duidelijk waarom de gemeente bepaalde steunmaatregelen wel heeft genomen en andere niet. Of waarom sommige organisaties wel essentieel waren voor Rotterdam en andere niet. Ten tweede zijn de doelen van het beleid en een deel van de onderliggende maatregelen onvoldoende helder geformuleerd om te beoordelen of deze behaald zijn. Daarmee is ook niet vast te stellen of het coronasteunbeleid doeltreffend is geweest.

Uiteindelijk heeft de gemeente nauwelijks van de coronaperiode geleerd. Net als het virus, ebde de aandacht voor de coronamaatregelen bij de gemeente weg. Tegelijkertijd verschoof de aandacht naar nieuwe crises, waaronder de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de gemeente. Er zijn slechts acht maatregelen geëvalueerd en het ontbreekt aan een evaluatie van het coronasteunbeleid als geheel. Hieraan ligt onder meer ten grondslag dat de evaluatieplicht van de gemeente onvoldoende concreet is ingevuld. Raad, college en ambtelijke organisatie hebben zo lessen laten liggen om weerbaarder te zijn bij een volgende crisis.



3 Deelconclusies

1 Het beleid en de steunmaatregelen zijn gedeeltelijk passend vorm gegeven

Er zijn met behulp van zeven verschillende instrumenten 51 steunmaatregelen getroffen

Uiteindelijk heeft Rotterdam 51 coronasteunmaatregelen getroffen om de gevolgen van corona te beperken. Deze maatregelen kostten Rotterdam per saldo zo'n € 13,8 mln. en waren gericht op het bestrijden van zowel economische als maatschappelijke gevolgen van corona. Zo is aan de Rotterdamse horeca de mogelijkheid geboden om de inkomstenderving te verminderen door tijdelijk toe te staan terrassen uit te breiden. Ook is er een sociale hulpdienst opgezet, die onder meer hulp bood aan ouderen met coronagerelateerde vragen. Ongeveer de helft van deze maatregelen had de gemeente zelf geïnitieerd. Met de andere maatregelen gaf de gemeente invulling aan nieuwe verplichtingen, die door corona binnen bestaande afspraken ontstonden, of aan landelijke maatregelen.

De gemeente beschikte over zeven verschillende instrumenten voor het nemen van steunmaatregelen. (1) Met ruimere regelgeving werd bestaand beleid uitgebreid. (2) Er is volledig nieuwe dienstverlening opgezet. (3) Er zijn subsidieregelingen vastgesteld om financiële steun te verlenen. (4) Sommige maatregelen betroffen incidentele subsidieverstrekingen. (5) Er zijn experimenten uitgevoerd. (6) De gemeente ging met *coulance* om met bestaande verplichtingen. (7) En er is lokale invulling gegeven aan landelijke maatregelen.

Een nadruk op snelheid leidde tot problemen in de uitvoering van maatregelen

Zeker aan het begin van de coronaperiode lag er nadruk op snel handelen. Als gevolg daarvan maakte de gemeente in beleidsvorming een andere afweging dan gebruikelijk tussen snelheid en zorgvuldigheid. Dat is begrijpelijk, maar had wel gevolgen. Zo werd er gewerkt met beknopte PowerPointpresentaties in plaats van uitgewerkte stukken. De informatievoorziening werd hierdoor minder gedetailleerd, minder genuanceerd en was soms onvoldoende voor besluitvorming. Dit leidde ertoe dat bij de uitvoering van maatregelen soms problemen aan het licht kwamen die te voorzien waren geweest.

Om snel te kunnen handelen wilde de gemeente het steunbeleid *agile* vormgeven. Doelen en aanpak moesten op basis van nieuwe informatie tussentijds worden bijgesteld om beter om te gaan met de onzekerheid van de coronaperiode. Het ontbrak echter aan geschikte monitoring om maatregelen te beoordelen en bij te sturen. De gemeente heeft wel extra gemonitord, maar dat diende vooral om inzicht te bieden in hoe het met de stad ging. Uit deze monitoring bleek niet of steunmaatregelen succesvol waren. Zo ontbrak geregeld informatie over de mate waarin inwoners, instellingen of bedrijven gebruikmaakten van de maatregelen.

De kaderstelling door de gemeenteraad bij het steunbeleid was beperkt

Zeker aan het begin van de coronaperiode stond de raad op afstand van het college. Omdat de beraadslaging en besluitvorming (deels) digitaal plaatsvond, was er minder informeel contact. Daardoor was het voor de raad lastiger om haar kaderstellende rol uit te voeren. Het college probeerde de raad wel via uitvoerige informatie te betrekken bij de steunmaatregelen. Dit gebeurde onder meer via een in eerste instantie wekelijkse collegebrief en via enkele vergaderingen van de speciaal opgezette Commissie Corona. Ook liet het college in de beginperiode actief ideeën voor steunmaatregelen ophalen bij raadsleden voor het rapport 'Rotterdam uit de crisis'.

Het college heeft in de coronaperiode echter onvoldoende gedaan om een politiek gesprek te initiëren over de uitgangspunten van het steunbeleid. Er zijn geen afspraken gemaakt hoe de raad hier in deze bijzondere situatie bij betrokken kon worden. Belangrijke uitgangspunten van het steunbeleid zijn bovendien niet aan de raad voorgelegd. Dit gold onder meer voor de interne leidraad die de gemeente in mei 2020 opstelde om te bepalen welke organisaties voor steun in aanmerking zouden komen. Het beleidskader coronasteun werd uiteindelijk pas in april 2021 in de raad besproken, terwijl zulke kaders in andere gemeenten al veel eerder aan de gemeenteraad werden voorgelegd.¹

Ook de gemeenteraad is hierbij tekortgeschoten. Het formuleren van gericht beleid, met heldere doelen en afbakening, is immers een gedeelde verantwoordelijkheid van college en raad. Net als het college heeft de gemeenteraad geen politiek gesprek over de uitgangspunten van het steunbeleid gestart. Zij wilde het college voldoende ruimte geven om maatregelen te treffen en mogelijke steunmaatregelen niet dwarsbomen.

2 Het is niet vast te stellen of de doelen van het beleid zijn gerealiseerd

Omdat heldere beleidsdoelen ontbreken, valt achteraf niet te beoordelen of deze zijn behaald

De gemeente had in het coronasteunbeleid moeite om heldere doelen te formuleren. Zo staan er in de beleidsdoelen vrijwel geen eenduidige maatschappelijk effecten opgenomen. Een belangrijk doel van de corona-aanpak was om te laten zien dat de gemeente er voor burgers was. Er is echter niet gespecificeerd wat dit betekent en wanneer dit doel behaald zou zijn. Heldere doelen ontbreken ook in het afwegingskader dat geformuleerd was om keuzes te maken tussen maatregelen. Zo blijkt uit het kader niet of coronasteunmaatregelen vooral de gevolgen van corona moesten bestrijden, of juist de algehele weerbaarheid moesten versterken. Het gevolg is dat er vooral impliciete keuzes werden gemaakt, namelijk voor maatregelen die al in voorbereiding waren en dus snel uitgevoerd konden worden en voor maatregelen die op de korte termijn tot zichtbare resultaten konden leiden.

Ook had de gemeente moeite om tot een duidelijke afbakening van de doelgroep van het steunbeleid te komen. De opgestelde afwegingen voor het verlenen van financiële steun zijn grotendeels gevolgd. Maar er werd ook steun geboden aan twee, buiten deze afwegingen om, geïdentificeerde 'Rotterdamse iconen': Ahoy en Diergaarde Blijdorp. Op maatregelniveau valt op dat de doelgroep vooral afgebakend is bij subsidieregelingen en veel minder vaak bij andere maatregelen, bijvoorbeeld in het sociaal domein. Zo was de doelgroep voor de maatregel 'sociale hulpdienst corona' erg algemeen, namelijk: "de meest kwetsbare Rotterdammers".

¹ Zo waren kaders van de gemeenten Eindhoven en Zoetermeer al in respectievelijk mei en juni 2020 aan de betreffende raden voorgelegd.

De coronasteunmaatregelen zijn onvoldoende geëvalueerd

Van de 51 maatregelen zijn er maar 14 geëvalueerd. Dit is in sterk contrast met de vele evaluaties die de rijksoverheid heeft laten uitvoeren en nog uitvoert, naar de landelijke steunmaatregelen. In slechts acht evaluaties is beoordeeld of de doelen van de maatregelen bereikt zijn. In een tussentijdse evaluatie van de ‘Werkgelegenheidsparagraaf’ werd bijvoorbeeld alleen het proces geëvalueerd.

Op de uitgevoerde evaluaties valt bovendien nog wel wat af te dingen. Het oordeel over de effectiviteit volgt namelijk niet altijd logisch uit de uitgevoerde evaluatie. Zo oordeelde één evaluatie dat het coronaloket zichzelf bewezen had en dat ondernemers er positief over waren. Hiervoor was echter uitsluitend met ambtenaren gesproken en niet met ondernemers zelf. In andere evaluaties ontbreken beschrijvingen van de gehanteerde onderzoeksmethoden, waardoor onduidelijk is waar oordelen op gebaseerd zijn. Ook valt op dat een deel van de evaluaties door de betrokkenen zelf is uitgevoerd. Uiteindelijk is voor een goede evaluatie voldoende inhoudelijke, methodologische expertise en onafhankelijkheid nodig.

3 De gemeente heeft onvoldoende geleerd van de aanpak van de coronacrisis

De gemeente heeft weinig oog gehad voor het evalueren van de coronaperiode. De crisisorganisatie is slechts deels geëvalueerd. Overkoepelende evaluaties van het coronasteunbeleid en de crisisorganisatie ontbreken, waardoor er weinig systematisch kan worden geleerd. De aanwezige lessen zijn daarom alleen terug te vinden in losse (tussentijdse) deelevaluaties en eerder geleverde input van experts. Vervolgens zijn deze lessen maar in zeer beperkte mate geborgd. Borging is juist van belang, omdat ervaringskennis van ambtenaren door verloop langzaam uit de gemeentelijke organisatie verdwijnt. Al met al is de gemeente niet veel beter voorbereid op een toekomstige crisis.

De crisisorganisatie is nog niet op orde

Toen in maart 2020 de eerste lockdown werd afgekondigd, had de gemeente Rotterdam geen crisisorganisatie of crisisplan paraat. Om snel te kunnen handelen, werd ad hoc een crisisorganisatie opgetuigd. Terugkijkend liggen in de oprichting van de crisisorganisatie twee lessen besloten die kunnen helpen om beter voor te bereiden op toekomstige crises.

Ten eerste laat de crisisorganisatie zien welke extra rollen in een crisis nodig zijn. De crisisorganisatie had drie rollen, namelijk: (1) borging van de continuïteit van gemeentelijke dienstverlening; (2) clusteroverstijgende monitoring van de gevolgen van corona; en (3) centrale ontwikkeling en coördinatie van steunbeleid om de gevolgen van corona te beperken. Deze rollen waren niet specifiek voor de coronaperiode. De gemeentelijke dienstverlening moet immers bij iedere crisis zoveel mogelijk doorgang vinden. De onzekerheid in crisistijd vergroot de behoefte aan monitoringsinformatie. En de grote, clusteroverstijgende gevolgen van een crisis vergen een centrale ontwikkeling en coördinatie van steunbeleid.

De gemeente heeft alléén stappen genomen om de borging van de continuïteit van gemeentelijke dienstverlening te beleggen. Zij heeft daarvoor een crisismanagementteam opgericht en in een beleidskader voor continuïteitsmanagement vastgelegd dat de clusters continuïteitsplannen moeten opstellen. De clusteroverstijgende monitoring en vorming van steunbeleid zijn niet opgenomen in dat beleidskader. Voor een deel was dit tegen ambtelijke adviezen in. Zo adviseerden ambtenaren om een clusteroverstijgend dashboard voor monitoring te behouden en om een poule met medewerkers op te zetten, die in geval van crisis direct in zouden kunnen springen.

Ten tweede laat de totstandkoming van de crisisorganisatie zien dat alleen beleid formuleren onvoldoende is om deze taken te borgen. Eind 2016 had de gemeente een strategisch kader opgesteld om de continuïteit van haar dienstverlening in crisistijden te borgen. Bij de oprichting van de crisisorganisatie is dit kader echter niet gevolgd. De gemeente was dit strategisch kader namelijk – nog geen vier jaar na het opstellen – vergeten.

De borging in het crisismanagementteam en het beleidskader voor continuïteitsmanagement kent ook nog wel wat haken en ogen. Zo is op dit moment niet helder gedefinieerd wat een crisis is. Het is daardoor niet duidelijk wanneer het crisismanagementteam in actie moet komen. Zo kwam het crisismanagementteam bij een recente ICT-storing niet samen, terwijl zij achteraf vond dat dat wel had moeten gebeuren. Daarnaast is de rol van het crisismanagementteam niet beschreven in het beleidskader voor continuïteitsmanagement. Het is daarmee óók onduidelijk hoe het crisismanagementteam zich zou moeten verhouden tot andere inspanningen om de continuïteit te borgen. Deze onduidelijkheden staan in contrast met de GRIP-procedure die veiligheidsregio's hanteren voor crisisbestrijding. Daarin wordt aan de hand van kenmerken van een gebeurtenis bepaald hoe de bestrijding gecoördineerd wordt.

Clusteroverstijgend werd na de coronaperiode weer lastiger

Om sneller en wendbaarder te zijn, werkten ambtenaren in de coronaperiode ook op een andere wijze samen. Een evaluatie laat zien dat er meer ruimte en vertrouwen was om ideeën aan te dragen en besluiten te nemen, om flexibeler met bestaande regels om te gaan en om onderling sneller te schakelen. Op deze manier lukte het onder meer om tot de volgens ambtenaren succesvolle clusteroverstijgende jongerenaanpak 'Rotterdam sterker door jongeren' te komen en beter samen te werken met externe partijen. Hoewel de borging van de succesfactoren is belegd, is het volgens ambtenaren – zonder de urgentie van de coronaperiode – lastig om flexibel en clusteroverstijgend te werken en de voordelen daarvan te behouden.

De maatschappelijk veerkracht is nog niet vergroot

Een belangrijk inzicht van de coronaperiode is dat kwetsbare groepen harder zijn geraakt. Tegelijkertijd is ook het vertrouwen in de overheid sterk gedaald.² Onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bevelen daarom aan te investeren in een veerkrachtige maatschappij die de negatieve gevolgen van een crisis beter kan opvangen.³ Ook wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van de coronaperiode in Rotterdam komt tot dit advies.⁴ De gemeente Rotterdam heeft deze adviezen vooralsnog niet overgenomen.

Het idee achter deze adviezen is dat de overheid – zeker in crisistijd – niet altijd iedereen kan helpen. Het is daarom van belang buiten crisistijd de veerkracht te vergroten. Dat kan op individueel niveau door te investeren in de kwetsbaarste inwoners, zodat zij tegenslagen beter doorstaan. Dat kan ook op maatschappelijk niveau, bijvoorbeeld door te investeren in sociale infrastructuur. Die kunnen bewoners mobiliseren om elkaar te ondersteunen.

4 De crisis maakte kwetsbaarheden in het beleidsproces zichtbaar

Crises maken kwetsbaarheden zichtbaar die anders verborgen kunnen blijven. Dit geldt ook voor het beleidsproces in de coronaperiode. Heldere doelen van het coronasteunbeleid ontbraken (deelconclusie 2). En de gemeente heeft onvoldoende oog gehad voor evalueren (deelconclusie 2 en 3). Twee onderliggende kwetsbaarheden hebben daaraan bijgedragen.

De huidige kaders voor besluitvorming laten ruimte om doelen niet te expliciteren

Goede besluitvorming stelt vast welk doel wordt nagestreefd, hoe getroffen maatregelen daarbinnen passen en laat zien hoe deze maatregelen doeltreffend en doelmatig zullen zijn. Zo wordt willekeur voorkomen en wordt duidelijk waarom bepaalde maatregelen de voorkeur hebben boven andere. De gemeente kan haar beperkte middelen immers maar één keer inzetten. In de coronaperiode ontbraken heldere doelen. Dit is niet uitsluitend het gevolg van de omstandigheden in de coronaperiode. Ook in het onderzoek ‘pas op voor de dode hoek’ en de brief over de conceptbegroting 2026 signaleerde de rekenkamer dat de gemeente haar doelstellingen onvoldoende helder formuleert.⁵

Een strak besluitvormingskader kan ervoor zorgen dat deze keuzes efficiënt worden doorlopen. De huidige kaders voor besluitvorming laten echter ruimte om doelen niet te expliciteren. Zo leggen agendaposten van het college van B en W vooral de interne adviezen over de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid van een besluit vast, maar niet waarom een besluit genomen is.

² Snel, E., G. Engbersen, J. der Boom, van der Hijden en H. Oberman, *Ongelijke verdeling van de sociale gevolgen van de coronapandemie* (Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2024), www.eur.nl/media/125038.

³ WRR, *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden* (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2021), www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden; SCP, *Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen: Acht maatschappelijke opgaven in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025* (Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2025) www.scp.nl/documenten/2025/07/09/nederland-vraagt-om-daadkracht-en-realistische-oplossingen.

⁴ Snel, *Ongelijke verdeling van de sociale gevolgen van de coronapandemie*.

⁵ Rekenkamer Rotterdam, *Pas op voor de dode hoek: onderzoek naar verkeersveiligheid* (Rotterdam: 2025), rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/pas-op-voor-de-dode-hoek; Rekenkamer Rotterdam, “RP2501 aanpak P&C-cyclus: begroting 2026,” gemeenteraad Rotterdam (rekenkamerbrief, RR/25.54/SK/TL/AH, 21 oktober 2025).

De gemeente heeft onvoldoende vastgelegd wanneer geëvalueerd moet worden

Het (laten) uitvoeren van gedegen evaluaties is essentieel voor het organiseren van het lerend vermogen van de gemeente. De gemeente is dan ook verplicht periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.⁶ In de coronaperiode is onvoldoende geleerd, mede omdat er onvoldoende evaluaties zijn uitgevoerd. Eén van de redenen voor het ontbreken van evaluaties, is dat de gemeente onvoldoende concreet heeft vastgelegd hoe zij invulling geeft aan haar evaluatieplicht.⁷ Het is daarom goed dat raad en college dit gesprek inmiddels zijn gestart voor begrotingsprogramma's.⁸ Voor individuele beleidsprogramma's zijn hier nog stappen te zetten.

⁶ Gemeentewet, BWBR0005416, artikel 213a (2025), wetten.overheid.nl/BWBR0005416.

⁷ Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid 213a GW Rotterdam 2015, CVDR364478 (2015), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR364478.

⁸ College van B en W Rotterdam, "Verordening 213a Gemeentewet onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 25bo009558, 16 december 2025).

4 Aanbevelingen

De rekenkamer heeft zes aanbevelingen geformuleerd. Vijf aanbevelingen zijn gericht aan het college van B en W. In de eerste plaats zijn dit aanbevelingen gericht op het verbeteren van de beleidsvorming en het lerend vermogen van de gemeente buiten crisistijd (aanbeveling 1 en 2). Drie aanbevelingen helpen de gemeente om zich beter voor te bereiden op toekomstige crises (aanbeveling 3 tot en met 5). Eén aanbeveling is specifiek gericht aan de gemeenteraad (aanbeveling 6).

Aan het college van B en W:

1 Richt de besluitvorming zo in dat deze dwingt om heldere doelen te stellen en afwegingen toe te passen

Een dwingender besluitvormingskader kan helpen voorkomen dat de basisstappen van beleidsvorming worden overgeslagen. In zo'n kader zou in ieder geval ook moeten worden vastgesteld welk specifiek doel een besluit nastreeft en om welke redenen mag worden verwacht waarom het voorgestelde beleid doeltreffend of doelmatig is. Binnen het Rijk bestaan hier verplichte kaders voor.⁹ Een helder kader is een efficiënt hulpmiddel voor het maken van beleid en dus ook bij een crisis nuttig. Een heldere doelformulering in crisisperiodes maakt duidelijk waarom organisaties en bedrijven wel of geen steun krijgen van de gemeente.

2 Bepaal wanneer geëvalueerd moet worden

Recent heeft het college een voorstel gedaan om verder invulling te geven aan haar evaluatieplicht. Daarmee beoogt zij onder meer jaarlijks een of meer begrotingsprogramma's te onderzoeken.¹⁰ De rekenkamer beveelt aan om aanvullend een helder evaluatiekader vast te stellen, waaruit blijkt wanneer onderliggende kaders en activiteiten moeten worden geëvalueerd. Deze evaluaties kunnen vervolgens dienen als input bij de evaluatie van begrotingsprogramma's.

Er zijn verschillende voorbeelden hoe de gemeente hier invulling aan kan geven.¹¹ Dit onderzoek laat zien dat evaluaties van een crisisperiode bij uitstek waardevol zijn. Daarnaast dient te worden voorzien in een controle op de naleving van deze evaluatieafspraken.

⁹ Zie onder meer: Comptabiliteitswet 2016, BWBR0039429, artikel 3.1 (2017), wetten.overheid.nl/BWBR0039429.

¹⁰ College van B en W Rotterdam, "Verordening 213a Gemeentewet onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 25bo009558, 16 december 2025).

¹¹ Zo kent het rijk de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, BWBR0046970 (2022), wetten.overheid.nl/BWBR0046970.

3 Vorm een parate crisisorganisatie

De gemeente kan zich beter op een volgende crisis voorbereiden door de benodigde rollen buiten crisistijd te beleggen. Zo was er in de coronaperiode was er al snel behoefte aan clusteroverstijgende monitoring en centrale ontwikkeling en coördinatie van steunbeleid. Deze rollen zullen ook bij andere crises van belang zijn. Vanuit permanente rollen kan de gemeente zich inhoudelijk op een crisis voorbereiden. Bovendien biedt het beleggen van deze rollen de mogelijkheid om te oefenen.

4 Definieer wat een crisis is en wanneer de crisisorganisatie wordt ingeschakeld

Een heldere definitie van wat een crisis is, helpt om te bepalen wanneer welk onderdeel van de crisisorganisatie ingeschakeld of juist afgeschakeld moet worden. De GRIP doet dit al voor de bestrijding van veiligheidsincidenten. Met duidelijke definities, gekoppeld aan een op- en afschalingsprocedure, wordt voorkomen dat onderdelen van de organisatie te laat worden opgestart, of juist te lang door blijven draaien.

5 Versterk de veerkracht van kwetsbare Rotterdammers

De kwetsbaarste Rotterdammers werden in de coronaperiode het hardst geraakt. De rekenkamer beveelt, in lijn met landelijke adviezen van onder meer de WRR en het SCP, aan om de veerkracht te versterken. De handreiking weerbaarheid en veerkracht van de VNG biedt een overzicht van de maatregelen die daartoe getroffen kunnen worden.¹²

Aan de gemeenteraad:

6 Spreek af hoe de gemeenteraad betrokken wordt bij besluitvorming in crisisperioden

Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat democratische processen ook in crisisperioden kunnen doorgaan.¹³ In de coronaperiode kwam de raad op afstand van de besluitvorming te staan. Dat had niet alleen te maken met het vervallen of digitaal plaatsvinden van vergaderingen. Ook ontbraken afspraken over de wijze waarop de raad bij beleidsvorming in crisisperioden zou moeten worden betrokken.

De rekenkamer beveelt daarom aan af te spreken hoe de gemeenteraad betrokken wordt bij besluitvorming in crisisperioden. Het ligt voor de hand om met het inschakelen van een crisisorganisatie (aanbeveling 4) een voorstel aan de raad voor te leggen hoe zij bij de (verdere) besluitvorming betrokken zal worden. Buiten crisistijd kan een kader worden opgesteld welke besluitpunten ten minste in zo'n voorstel dienen te worden opgenomen.

¹² VNG, *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau: Voor het lokaal bestuur, beleidsadviseurs en samenwerkingspartners* (Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2025), www.vng.nl/publicaties/handreiking-weerbaarheid-en-veerkracht-op-lokaal-niveau, 11.

¹³ VNG, *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau*, 13.

5 Bestuurlijke reactie

Op 12 januari 2026 ontvingen wij van u voor bestuurlijk wederhoor het concept rekenkamerrapport over het coronasteunbeleid. In antwoord op uw verzoek om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, sturen wij u hierbij onze reactie. Wij willen de rekenkamer danken voor de zorgvuldige manier waarop het onderzoek tot stand gekomen is en de prettige samenwerking met onze ambtelijke ondersteuning gedurende dit onderzoek.

Wij herkennen ons in de hoofdlijnen van uw conclusies en zien de aanbevelingen als waardevolle input voor het toekomstbestendig en weerbaarder maken van onze organisatie. Mede naar aanleiding van de Coronacrisis, maar ook door de geopolitieke spanningen in de wereld om ons heen, is het belang van een weerbare en crisisbestendige organisatie meer dan ooit duidelijk geworden. De aanbevelingen die u doet bevestigen en versterken dit belang en geven hierbij richting aan het Programma Weerbaarheid, dat op dit moment wordt ingericht.

Uw onderzoek behelsde de vraag: *In hoeverre zijn het economische en maatschappelijke coronasteunbeleid en de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam passend vormgegeven, zijn de doelen bereikt en heeft de gemeente daarvan geleerd?* Onderstaand treft u onze reactie aan op uw conclusies en aanbevelingen. Hierbij zullen we kort in algemene zin reageren op de conclusies uit het onderzoek, en daarna per aanbeveling aangeven of we deze overnemen.

Zoals gezegd delen wij op hoofdlijnen de conclusies van uw onderzoek. Tegelijkertijd is het goed om bij deze conclusies een korte reactie te geven op vier punten. Niet om de conclusies af te zwakken, wel om de context te duiden.

Ten eerste was de Coronacrisis voor de gemeente een uitzonderlijke crisis, door de duur en schaal van de crisis en het grillige verloop. Perioden van afname en opleving wisselden elkaar af en het eindpunt verschoof voortdurend. Daarnaast was het gemeentelijk handelen sterk afhankelijk van landelijke maatregelen. De gemeente nam vooral aanvullend op het Rijk maatregelen, die met name in de beginfase regelmatig werden aangepast of bijgesteld. Deze voortdurende wijzigingen maakten de crisis moeilijk voorspelbaar en beperkten de mogelijkheid om op langere termijn te plannen en te evalueren.

Ten tweede, en aanvullend hierop, bleef de inzet voor de Coronacrisis niet beperkt tot een apart team, of afgebakend thema binnen de gemeente. De crisis raakte vrijwel alle teams en beleidsterreinen. Beleid werd in de Coronaperiode grotendeels binnen de clusters vormgegeven en bewoog mee met de ruimte die het landelijke Coronabeleid bood. Dit vroeg binnen de gemeentelijke organisatie om een andere manier van samenwerken. De in Coronatijd tot stand gekomen clusterbrede afstemming is op veel plekken blijven bestaan, zowel formeel als informeel en ook de lessen uit de coronacrisis zijn breed in de organisatie geland.

Ten derde bent u kritisch over het in positie brengen van de raad. Wij kijken uit naar het debat hierover in de raad, maar vanuit het college is er juist ook waardering voor de manier waarop de aanpak van de Coronacrisis als college en raad gezamenlijk opgepakt en vormgegeven is. Door ruimte te geven waar nodig, maar ook door als raad vanaf de start van de crisis ons als college scherp te houden, met name door de vele sets schriftelijke vragen over allerlei aan Corona gerelateerde onderwerpen. De samenwerking zoals ontstond valt niet altijd goed te plotten in de formele rol van college en raad, maar werd op basis van vertrouwen en binnen de geldende mogelijkheden vormgegeven.

Ten vierde, en dat is voor veel beleid geformuleerd in deze crisis de kern: niet zozeer de meetbare effectiviteit van maatregelen stond centraal, maar de nood in de stad, die vroeg om een snel antwoord. Er moest snel gehandeld worden, om de negatieve maatschappelijke en economische gevolgen te beperken. Het klopt dat snelheid leidde tot uitvoeringsproblemen en er vooraf geen uitgebreide beleidsnota's zijn geschreven voor veel beleid in de Corona-aanpak, maar dit is alleszins te begrijpen gezien de situatie. Op het moment dat de stad het nodig heeft, moet de gemeente instappen, niet alleen op de inhoud van beleid, maar ook om te laten zien dat de overheid er is voor inwoners en ondernemers. Met raad en daad. Veel beleid is vanuit dit uitgangspunt gemaakt en hier staan wij nog steeds achter of is op dit moment nog steeds geldend beleid. Voorbeelden hiervan zijn het blijvende ondernemersloket via Ondernemen010, de ondersteuning bij digitalisering voor het MKB en de mogelijkheid voor ruimere terrassen op plekken waar dat goed past.

Tot slot, de coronacrisis heeft diepe wonden geslagen in onze stad. Veel Rotterdammers zijn overleden, anderen dragen de gevolgen van Corona hun leven lang met zich mee. Ondernemers zijn failliet gegaan of hebben hun bedrijf moeten sluiten. Nog steeds zien we de gevolgen van Corona in de stad, bijvoorbeeld in de cultuursector, maar ook bij (kwetsbare) jongeren en in de vaccinatiebereidheid. Het versterken van de sociale basis in onze stad en het vergroten van de maatschappelijke veerkracht zijn daarom cruciaal. Dit vraagt een lange adem, om dit wijkgericht en dichtbij en met onze inwoners vorm te geven. Daar maken we ons met elkaar sterk voor en wij danken u nogmaals voor uw bijdrage hierin. Hieronder zullen wij kort op de door u geformuleerde aanbevelingen reageren.

1 Richt de besluitvorming zo in dat deze dwingt om heldere doelen te stellen en afwegingen toe te passen

Een dwingender besluitvormingskader kan helpen voorkomen dat de basisstappen van beleidsvorming worden overgeslagen. In zo'n kader zou in ieder geval ook moeten worden vastgesteld welk specifiek doel een besluit nastreeft en om welke redenen mag worden verwacht waarom het voorgestelde beleid doeltreffend of doelmatig is. Binnen het Rijk bestaan hier verplichte kaders voor. Een helder kader is een efficiënt hulpmiddel voor het maken van beleid en dus ook bij een crisis nuttig. Een heldere doelformulering in crisisperiodes maakt duidelijk waarom organisaties en bedrijven wel of geen steun krijgen van de gemeente.

2 Bepaal wanneer geëvalueerd moet worden

Recent heeft het college een voorstel gedaan om verder invulling te geven aan haar evaluatieplicht. Daarmee beoogt zij onder meer jaarlijks een of meer begrotingsprogramma's te onderzoeken. De rekenkamer beveelt aan om aanvullend een helder evaluatiekader vast te stellen, waaruit blijkt wanneer onderliggende kaders en activiteiten moeten worden geëvalueerd. Deze evaluaties kunnen vervolgens dienen als input bij de evaluatie van begrotingsprogramma's. Er zijn verschillende voorbeelden hoe de gemeente hier invulling aan kan geven. Dit onderzoek laat zien dat evaluaties van een crisisperiode bij uitstek waardevol zijn. Daarnaast dient te worden voorzien in een controle op de naleving van deze evaluatieafspraken.

Reactie college op aanbeveling 1 en 2: Voor het maken van beleid zijn er in de organisatie kaders opgesteld, zoals een beleidskompas voor de fysieke leefomgeving en is in (landelijke) wet- en regelgeving soms al voorzien in evaluatie en monitoring. De aanbevelingen over een besluitvormingskader en evaluatiekader nemen we graag in overweging. Daarvoor willen we dergelijke kaders nader beschouwen door de verhouding met bestaande kaders, regelgeving en processen in ogenschouw te nemen en de gemeentelijke toepassing van kaders voor het Rijk, die de rekenkamer als voorbeeld gebruikt, meenemen.

De aanbeveling over een evaluatiekader sluit aan op de door dit college ingezette lijn. Een voorstel voor een nieuwe verordening 213a wordt nog in de gemeenteraad besproken. Daarin is voorzien in onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid in het bereiken van de doelen in de begrotingsprogramma's. Op basis van een meerjarenprogramma komt elk programma en uiteindelijk elk doel aan bod. Daarbij wordt ook gezien hoe en in welke mate extern en intern onderzoek door de organisatie is gebruikt om in begrotingsprogramma's beleid te formuleren, onderbouwen en bij te sturen.

3 Vorm een parate crisisorganisatie

De gemeente kan zich beter op een volgende crisis voorbereiden door de benodigde rollen buiten crisistijd te beleggen. Zo was er in de coronaperiode al snel behoefte aan clusteroverstijgende monitoring en centrale ontwikkeling en coördinatie van steunbeleid. Deze rollen zullen ook bij andere crises van belang zijn. Vanuit permanente rollen kan de gemeente zich inhoudelijk op een crisis voorbereiden. Bovendien biedt het beleggen van deze rollen de mogelijkheid om te oefenen.

4 Definieer wat een crisis is en wanneer de crisisorganisatie wordt ingeschakeld

Een heldere definitie van wat een crisis is, helpt om te bepalen wanneer welk onderdeel van de crisisorganisatie ingeschakeld of juist afgeschakeld moet worden. De GRIP doet dit al voor de bestrijding van veiligheidsincidenten. Met duidelijke definities, gekoppeld aan een op- en afschalingsprocedure, wordt voorkomen dat onderdelen van de organisatie te laat worden opgestart, of juist te lang door blijven draaien.

Reactie college op aanbeveling 3 en 4: Het college omarmt de aanbevelingen 3 en 4 en we nemen deze mee en over binnen het programma Weerbaarheid. Het programma Weerbaarheid wordt op dit moment ingericht. Bovengenoemde aanbevelingen zullen onderdeel worden van de interne gesprekken binnen het thema Weerbare Organisatie.

5 Versterk de veerkracht van kwetsbare Rotterdammers

De kwetsbaarste Rotterdammers werden in de coronaperiode het hardst geraakt. De rekenkamer beveelt, in lijn met landelijke adviezen van onder meer de WRR en het SCP, aan om de veerkracht te versterken. De handreiking weerbaarheid en veerkracht van de VNG biedt een overzicht van de maatregelen die daartoe getroffen kunnen worden.

Reactie college op aanbeveling 5: Het college omarmt deze aanbeveling. Zoals gezegd is het gezien de geleerde lessen cruciaal om de sociale basis in onze stad te versterken en de maatschappelijke veerkracht te vergroten. Het is ook concreet een opgave binnen het programma Weerbaarheid, om de weerbaarheid van kwetsbare Rotterdammers te versterken. Dit is een opgave waar een belangrijke taak ligt voor ons als gemeente, maar dit kunnen we niet zonder alle partners van de gemeente. De genoemde rapporten zijn belangrijke onderleggers voor het programma.

6 Nawoord

De rekenkamer ontving op 3 februari 2026 de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. Het college geeft aan zich in de conclusies te herkennen en drie aanbevelingen te omarmen en twee aanbevelingen “in overweging” te nemen. Tabel 6-1 vat de reactie van het college op de aanbevelingen van de rekenkamer samen.

Tabel 6-1: Reactie college op aanbevelingen

Aanbeveling		Overgenomen
1	Richt de besluitvorming zo in dat deze dwingt om heldere doelen te stellen en afwegingen toe te passen	Nee
2	Bepaal wanneer geëvalueerd moet worden	Nee
3	Vorm een parate crisisorganisatie	Ja
4	Definieer wat een crisis is en wanneer de crisisorganisatie wordt ingeschakeld	Ja
5	Versterk de veerkracht van kwetsbare Rotterdammers	Ja

Aandachtspunten voor de gemeenteraad

Bij aanbeveling 1 (richt de besluitvorming zo in dat deze dwingt om heldere doelen te stellen en afwegingen toe te passen) geeft het college aan dat er al verschillende kaders bestaan voor het opstellen van beleid. Deze aanbeveling richt zich echter in eerste plaats op kaders voor *besluitvorming*, niet op *beleidsvorming*. Besluiten dienen in ieder geval vast te stellen welk specifiek doel wordt nagestreefd en om waarom mag worden verwacht dat het voorgestelde beleid doeltreffend of doelmatig is.

Over aanbeveling 2 (bepaal wanneer geëvalueerd moet worden) schrijft het college dat het de evaluatie van doelen wil verbeteren via het voorstel voor een nieuwe verordening 213a. Wij zien deze verordening ook als een goede kapstok voor het periodiek evalueren van beleid. Maar deze periodieke evaluaties zullen alleen slagen als er voldoende zicht is op de acties, programma's en doelen onder de begrotingsprogramma's. Door dit vast te leggen in kaders krijgen het college, de gemeenteraad en de burgers meer en sneller inzicht in resultaten en weten zij of publiek geld goed besteed is. Hierdoor kan de organisatie sneller leren en de politiek sneller bijsturen.

Aanbeveling aan de gemeenteraad

Aanbeveling 6 (spreek af hoe de gemeenteraad betrokken wordt bij besluitvorming in crisisperioden) heeft de rekenkamer aan de raad gericht. Het college geeft aan uit te kijken naar het debat over de rol van de raad in de coronaperiode. Wanneer de raad deze aanbeveling overneemt, vergt dit vervolgens een besluit over de verdere uitwerking en wijze van implementatie.

nota van bevindingen

1 Inleiding

1-1 Aanleiding

Eind februari 2020 werden in Nederland de eerste gevallen van COVID-19 (hierna corona) geconstateerd. In de periode daarna zijn landelijk en lokaal maatregelen genomen om de verspreiding van corona tegen te gaan. Het gaat hierbij om infectieziektebestrijdingsmaatregelen als contactbeperkingen en lockdowns en later coronatesten en vaccinaties. In het voorjaar van 2022 waren deze maatregelen vrijwel volledig verdwenen.

Het was snel duidelijk dat corona en de bestrijding daarvan, uitzonderlijke economische gevolgen zou hebben. Corona en de daaropvolgende maatregelen legden complete sectoren, zoals de horeca, contactberoepen en de evenementenbranche stil. Daarnaast leidden de onzekerheid en het thuisblijfadvis tot een sterke afname van de vraag naar niet-essentiële goederen en diensten, zoals kleding. De eerste inschatting was dat hierdoor de economische activiteit in het tweede kwartaal van 2020 met zo'n 10 tot 15% zou dalen en de bbp-krimp over 2020 landelijk zou uitkomen op 6% en in de regio Rijnmond zelfs op 6,4%.¹⁴

Kort daarna kwam er aandacht voor de mogelijke maatschappelijke gevolgen. Zo verscheen al in april 2020 een onderzoek naar de maatschappelijke gevolgen van corona in Rotterdam.¹⁵ Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) waarschuwde in mei 2020 dat corona maatschappelijke problemen op het gebied van participatie, ongelijkheid en sociale cohesie zou kunnen verergeren.¹⁶

Landelijk werd er in maart 2020 een steunpakket opgetuigd om banen te behouden en de economische gevolgen te beperken.¹⁷ Ook werden sociaal-maatschappelijke steunpakketten ingericht. Gemeenten voerden in aanvulling daarop eigen economisch en maatschappelijk beleid om de negatieve economische en maatschappelijke gevolgen verder te beperken. Zo verstrekten gemeenten subsidies en leningen, maar ook niet-financiële hulp aan ondernemers, maatschappelijke partners en burgers.

¹⁴ Centraal Planbureau, *Juniraming 2020: vooruitzichten 2020 en 2021* (Den Haag: CPB, 2020), 4, www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Juniraming-2020.pdf; W. Manshanden, O. Koops en F. van Oort, *Impact van de corona-epidemie op de economie van Rijnmond*, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Zuid-Holland (Rotterdam: NEO Observatory en Erasmus Universiteit, 2020), 4, staging-kennis-zuidholland.ability.nl/wp-content/uploads/2020/01/210108_effecten_groeiajenda_zuid-holland_rapport.pdf.

¹⁵ G. Engbersen e.a., *De bedreigde stad* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2020), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2020/10/2020-04-Def_rapportdebedreigde-stad.pdf.

¹⁶ L. Kuyper en K. Putters, *Zicht op de samenleving in coronatijd* (Den Haag: SCP, 2020), www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2020/05/18/zicht-op-de-samenleving-in-coronatijd/SCP+Zicht+op+de+samenleving+in+coronatijd.pdf.

¹⁷ W. Koolmees, "Noodpakket banen en economie," Eerste Kamer (Kamerbrief, 35 420 nr. A, 17 maart 2020).

In de coronaperiode verkeerde Nederland in een crisismodus. Er kwamen nieuwe taken op de gemeente af. Het crisisbesef na het uitbreken van corona leidde tot andere behoeften in het beleidsproces; de nadruk kwam te liggen op het snel nemen van besluiten. Dit had gevolgen voor de rol van gemeenteraden. Zij boden ruim baan aan het lokale bestuur en kwamen meer op afstand te staan.¹⁸

Nu de coronaperiode voorbij is, is er ruimte om terug te kijken. Er zijn uitgebreide evaluaties gedaan van de aanpak van corona, waaronder van de landelijke coronasteunmaatregelen.¹⁹ Ook de gemeente Rotterdam heeft teruggeblikt op onder meer op het opzetten van een interne crisisorganisatie en de organisatorische lessen uit de coronaperiode.²⁰ Dit rekenkameronderzoek richt zich op de economische en maatschappelijke steunmaatregelen die de gemeente Rotterdam heeft genomen.

1-2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in het economisch en maatschappelijk coronasteunbeleid – en maatregelen van de gemeente Rotterdam tijdens de coronaperiode.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre zijn het economische en maatschappelijke coronasteunbeleid en de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam passend vormgegeven, zijn de doelen bereikt en heeft de gemeente daarvan geleerd?

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in zeven deelvragen:

- 1 In hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?
- 2 Op welke wijze zijn het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand gekomen?
- 3 Welke economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen heeft de gemeente Rotterdam genomen?
- 4 Hoe en op basis van welke afwegingen zijn de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam tot stand gekomen?
- 5 In hoeverre heeft de gemeente de werking van de economische en maatschappelijke maatregelen op passende wijze gemonitord en geëvalueerd?
- 6 In hoeverre heeft de gemeente voldoende geleerd van de wijze waarop het beleid en de maatregelen tot stand zijn gekomen?
- 7 Op welke wijze heeft de gemeenteraad kaders gesteld bij het coronasteunbeleid en de -maatregelen?

¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Van crisis naar opgave: over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland* (Den Haag: ROB, 2022), 34-37, www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2022/03/10/van-crisis-naar-opgave/ROB-advies+%27Van+crisis+naar+opgave%27.pdf.

¹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis – Deel 1: tot september 2020* (Den Haag: OVV, 2022), www.onderzoeksraad.nl/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022-pdf; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis - Deel 2: september 2020 - juli 2021* (Den Haag: OVV, 2022), www.onderzoeksraad.nl/aanpak_coronacrisis_deel_2-pdf; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis - Deel 3: januari 2020 - september 2022* (Den Haag: OVV, 2023), www.onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2024/02/Aanpak-coronacrisis-deel-3-januari-2020-%E2%80%93-september-2022.pdf.

²⁰ Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2021*, 19 april 2022, 590-599.

1-3 Afbakening

De onderzochte periode beslaat het begin van de coronaperiode (februari 2020) tot en met eind 2022. Het onderzoek is gericht op het lokale economische en maatschappelijke beleid van de gemeente Rotterdam. Daarbinnen bekijkt het de coronasteunmaatregelen die zijn gevoerd.

Coronasteunmaatregelen zijn in dit onderzoek gedefinieerd als door de gemeente genomen maatregelen ter compensatie van de economische of maatschappelijke impact van corona en de bestrijding daarvan, of ter stimulering van herstel uit de coronaperiode. Bijlage 4 geeft een volledig overzicht van de gehanteerde criteria en de maatregelen die buiten de afbakening vallen, zoals maatregelen gericht op handhaving en informatievoorziening.

Verder bestudeert dit onderzoek de economische en maatschappelijke beleids- en maatregeldoelen die de gemeente zich heeft gesteld om de gevolgen van corona en de bestrijding daarvan, te beperken. Het betreft zowel doelen op korte als op middellange termijn.

1-4 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt. Er is documentstudie gepleegd op gemeentelijke documenten, er zijn interviews afgenomen en er is een expertsessie georganiseerd. Tabel A in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1) geeft een overzicht van de gehanteerde methoden per deelvraag. De onderzoeksverantwoording geeft tevens een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde methoden en wijzigingen in de onderzoeksvragen, normen en methoden ten opzichte van de onderzoeksopzet.

De rekenkamer hanteert normen voor deelvragen 1, 5 en 6. Deze normen zijn beschreven in de inleiding van de betreffende hoofdstukken.

1-5 Leeswijzer

In deze nota van bevindingen worden de onderzoeksvragen beantwoord. Deze nota van bevindingen is de basis voor de bestuurlijke nota. In de bestuurlijke nota worden de bevindingen bestuurlijk gewogen en beoordeeld.

De nota van bevindingen is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de coronaperiode in Nederland en het (landelijke) coronasteunbeleid.
- Hoofdstuk 3 beschrijft welke coronasteunmaatregelen de gemeente Rotterdam heeft genomen en de doelen daarvan.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de gemeentelijke organisatie van de corona-aanpak, de totstandkoming van het coronasteunbeleid, de doelen daarvan en de inzet van afwegingskaders.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de kaderstellende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het coronasteunbeleid en de -maatregelen.
- Hoofdstuk 6 beschrijft de gemeentelijke monitoring en evaluatie van de economische en maatschappelijke steunmaatregelen.
- Hoofdstuk 7 gaat in op het lerende vermogen van de gemeente ten aanzien van het coronasteunbeleid.

Aansluitend volgen de bijlagen. Deze geven:

- De onderzoeksverantwoording (bijlage 1).
- Een tijdlijn van de coronaperiode (bijlage 2).
- Een beschrijving van de rol van gemeenten en de gemeenteraden gedurende de coronaperiode (bijlage 3).
- De criteria voor coronasteunmaatregelen en overzicht van afgefallen maatregelen (bijlage 4).
- Overzichten van de onderzochte maatregelen (bijlage 5 en bijlage 6).
- Een beoordeling van de onderzochte maatregeldoelen (bijlage 7).
- Een vergelijking van de maatregelen met de afwegingen in de relevante kaders (bijlage 8).
- Een overzicht van de monitoringsinformatie (bijlage 9).
- Overzichten van de maatregelevaluaties (bijlage 10 en bijlage 11).
- Een overzicht van de gebruikte documenten en bronnen (bijlage 12).
- Een afkortingenlijst (bijlage 13).

Gele kaders: nadere informatie

In deze nota zijn gele tekstblokken te vinden. In deze tekstblokken staat nadere informatie over onderwerpen die in de lopende tekst worden genoemd.

Groene kaders: informatie uit interviews met oud-raadsleden

De rekenkamer heeft interviews afgenomen met oud-raadsleden. De resultaten van deze interviews zijn opgenomen in groene tekstblokken.

2 Context

2-1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de coronaperiode in Nederland en het (landelijke) coronasteunbeleid. Paragraaf 2-2 gaat in op de coronaperiode en de infectieziektebestrijdingsmaatregelen die het toenmalige kabinet nam om met de ziekte om te gaan. Paragraaf 2-3 behandelt de landelijke maatregelen die zijn genomen om de gevolgen van deze beperkingen te verzachten. Paragraaf 2-4 geeft de belangrijkste bevindingen van evaluaties van landelijke coronasteunmaatregelen en beleidsvorming in de coronaperiode. Tot slot gaat paragraaf 2-5 in op enkele bestuurlijk evaluaties. Bijlage 2 geeft met een tijdlijn een overzicht van de coronabestrijding. Bijlage 3 blikt terug op de verhouding tussen gemeenten en de veiligheidsregio's en de democratische controle door gemeenteraden.

2-2 Coronaperiode in Nederland: drie lockdowns

In januari 2020 werd bekend dat er in China een nieuwe ziekte rondging: corona. In eerste instantie werd het risico klein geacht dat deze ziekte Nederland zou bereiken. Eind februari 2020 bleken er echter grote ziekteclusters in Italië te zijn. Vlak daarna werden in Nederland de eerste coronabesmettingen geconstateerd.²¹

Toen bleek dat het virus wijdverspreid was in Nederland, greep de overheid in op het dagelijkse leven. Er zijn drie perioden geweest van zogenoemde lockdown, waarin zwaardere maatregelen golden zoals een avondklok, thuiswerkadvies en de sluiting van scholen en winkels. Deze perioden staan hieronder beschreven omdat ze de aanleiding waren voor coronasteunmaatregelen van het Rijk en gemeenten om de gevolgen van de beperkingen te verzachten.

De eerste periode van lockdown begon op 15 maart 2020. Het kabinet besloot toen om alle scholen, horeca en sportclubs te sluiten. Op maandag 23 maart 2020 werden verschillende beperkingen aan deze zogenoemde 'intelligente lockdown' toegevoegd; onder meer een oproep tot thuisblijven, het afgelasten van evenementen en mensen met contactberoepen moesten de deuren sluiten.²² Vanaf 11 mei 2020 versoepelden sommige maatregelen: scholen heropenden en mensen met contactberoepen zoals kappers konden weer aan het werk. Op 1 juli 2020 beëindigde het kabinet de 'intelligente lockdown', maar anderhalve meter afstand bleef de norm.

Nadat het aantal besmettingen in de herfst van 2020 weer opliep, kondigde het kabinet op 14 december 2020 voor de tweede keer een lockdown met beperkende maatregelen aan. "Nederland gaat op slot", zei de toenmalig premier Rutte in zijn tv-

²¹ Tweede Kamer, "Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus," 5 maart 2020.

²² M. Rutte, F. Grapperhaus, H. de Jonge en M. van Rijn, "Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte, ministers Grapperhaus, De Jonge en Van Rijn over aangescherpte maatregelen coronavirus," Rijksoverheid, geraadpleegd op 9 augustus 2025, www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/23/persconferentie-minister-president-rutte-ministers-grapperhaus-de-jonge-en-van-rijn-over-aangescherpte-maatregelen-coronavirus.

toespraak vanuit het Torentje. Opnieuw moesten het primair en voortgezet onderwijs sluiten. Daarnaast gingen alle winkels behalve voor eerste levensbehoeften dicht, net als binnensportlocaties. Het dringende advies was om zoveel mogelijk thuis te blijven en thuis te werken.²³

Op 6 januari 2021 begon in Nederland de vaccinatiecampagne tegen corona. Deze had niet meteen gevolgen voor de lockdown, die vanwege het hoge aantal dagelijkse besmettingen werd voortgezet.²⁴ Op 23 januari 2021 werd ook de avondklok ingevoerd, waarbij mensen alleen bij uitzondering na negen uur 's avonds buitenshuis mochten zijn.²⁵ Vanaf 28 april 2021 gingen verschillende versoepelingen in. De instroom van coronapatiënten in de ziekenhuizen bleef weliswaar hoog, maar de toename vlakke af. Ook liep de avondklok af en ging het aantal toegestane bezoekers thuis omhoog van één naar twee.²⁶

Na een nieuwe toename van het aantal besmettingen, begon de laatste 'lockdown' op 19 december 2021. Weer golden beperkende maatregelen als de sluiting van scholen, horeca en niet-essentiële winkels.²⁷ Hoewel op 13 januari 2022 het hoogste aantal positieve testen in Nederland ooit wordt gemeld, gingen vanaf 14 januari verschillende versoepelingen in.²⁸ Dit was conform het advies van het Outbreak Management Team (OMT). Uiteindelijk vervielen vrijwel alle coronabestrijdingsmaatregelen op 23 maart 2022.²⁹

2-3 Het Rijk trof economische en maatschappelijke steunmaatregelen

De maatregelen om de uitbraak van het virus zoveel mogelijk gecontroleerd te houden, hadden grote economische en maatschappelijke gevolgen voor de samenleving. De verwachting was dat de Nederlandse economie hard geraakt zou worden. De crisis was uitzonderlijk omdat er zowel verminderde productie als vraaguitval was. Het Centraal Planbureau (CPB) becijferde dat de impact voor de werkgelegenheid fors kon zijn.³⁰ Ook werden er vanwege de contactbeperkende maatregelen brede maatschappelijke gevolgen verwacht. Het SCP voorzag problemen op verschillende gebieden, waaronder toenemende eenzaamheid bij ouderen, leerachterstanden en verslechtering van klachten bij cliënten in de geestelijke gezondheidszorg.³¹

²³ M. Rutte, "TV-toespraak van minister-president Mark Rutte over de lockdown," Rijksoverheid, geraadpleegd op 8 augustus 2025, www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/12/14/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte.

²⁴ Rijksoverheid, "Coronavirus tijdlijn," geraadpleegd op 8 augustus 2025, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/januari-2021-invoering-avondklok-en-start-vaccinatie.

²⁵ Rijksoverheid, "Coronavirus tijdlijn," geraadpleegd op 28 juli 2025, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/januari-2021-invoering-avondklok-en-start-vaccinatie.

²⁶ RIVM, "Tijdlijn van coronamaatregelen 2021," geraadpleegd op 28 juli 2025, www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-van-coronamaatregelen-2021.

²⁷ Rijksoverheid, "Coronavirus tijdlijn," geraadpleegd op 28 juli 2025, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/december-2021-harde-lockdown-vanwege-zorgen-omikronvariant.

²⁸ M. Rutte en E. Kuipers, "Letterlijke tekst persconferentie coronavirus minister-president Rutte en minister Kuipers," Rijksoverheid, geraadpleegd op 28 juli 2025, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/documenten/mediateksten/2022/01/14/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-en-minister-kuipers.

²⁹ RIVM, "Tijdlijn van coronamaatregelen 2022," geraadpleegd op 28 juli 2025, www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid-2022.

³⁰ CPB, *Scenario's economische gevolgen coronacrisis* (Den Haag: CPB, 2020), 4, www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Scenarios-maart-2020-Scenarios-economische-gevolgen-coronacrisis.pdf.

³¹ SCP, *Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen* (Den Haag: SCP, 2020), www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/07/maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen.

Economische steunmaatregelen

Om de gevolgen van de coronabestrijdingsmaatregelen te verzachten, voerde de landelijke overheid verschillende steunmaatregelen in. In eerste instantie ging het vooral om grote economische maatregelen, gericht op het ondersteunen van bedrijven en werknemers.

- Een van de belangrijkste economische steunmaatregelen was de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), waarmee werkgevers loonkosten konden dekken om ontslagen te voorkomen.³² De regeling werd uitgevoerd door het UWV en heeft acht aanvraagperiodes gekend.³³ De regeling heeft ruim € 23 mld. gekost.³⁴
- De regeling Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS) was een eenmalige tegemoetkoming van € 4000 voor ondernemers in sectoren die het meest waren geraakt door de coronabestrijdingsmaatregelen. De uitvoering was in handen van de RVO.³⁵ Deze tegemoetkoming heeft € 864 mln. gekost.³⁶
- De Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) bood bedrijven directe financiële ondersteuning om hun vaste lasten te dekken, zoals huur en energiekosten. Ook deze regeling werd uitgevoerd door RVO.³⁷ De regeling heeft ruim € 9,3 mld. gekost.³⁸
- De regeling Bijzonder uitstel van betaling (BUvB) van belasting moest voorkomen dat ondernemingen aan de financiële gevolgen van de lockdown ten onder zouden gaan door uitstel te geven van belastingbetaling.³⁹ Het belastinguitstel was cruciaal voor de liquiditeit van bedrijven en bood ondernemers meer ademruimte in een periode van dalende inkomsten.⁴⁰
- Voor zelfstandige ondernemers introduceerde de overheid de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Deze regeling bood een inkomensondersteuning op sociaalminimumniveau en leningen voor bedrijfskapitaal. De regeling was een vorm van bijzondere bijstand en werd uitgevoerd door gemeenten.⁴¹ De Tozo heeft ruim € 4,6 mld. gekost.⁴²

³² CBS, "Korte omschrijvingen coronasteunmaatregelen overheid," geraadpleegd op 8 augustus 2025, www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid-/korte-omschrijvingen-coronasteunmaatregelen-overheid.

³³ Rijksoverheid, "Coronavirus: kabinet neemt pakket nieuwe maatregelen voor banen en economie," geraadpleegd 26 april 2024, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie.

³⁴ Voor de loonkosten (NOW)- en vaste lastenregelingen (TOGS en TVL) gaat het om vastgestelde bedragen tot en met 30 juni 2022 en om toegekende bedragen waar het bedrag op 30 juni 2022 nog niet is vastgesteld. CBS, "Hoeveel bedrijven gebruiken steunmaatregelen coronacrisis door de overheid?," geraadpleegd op 29 juli 2025, www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid-.

³⁵ RVO, "Tegemoetkoming schade COVID-19 (TOGS)," geraadpleegd 26 april 2024, www.rvo.nl/subsidiesfinanciering/togs.

³⁶ CBS, "Hoeveel bedrijven gebruiken steunmaatregelen coronacrisis door de overheid?," geraadpleegd op 26 april 2024, www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid-.

³⁷ RVO, "Eindrapport Tegemoetkoming Vaste Lasten," geraadpleegd op 8 augustus 2025, infographics.rvo.nl/tvl-eindrapport.

³⁸ CBS, "Hoeveel bedrijven gebruiken steunmaatregelen coronacrisis door de overheid?," geraadpleegd op 26 april 2024, www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid-.

³⁹ Rijksoverheid, "Uitstaande coronaschuld blijft dalen, Belastingdienst blijft hulp bieden," geraadpleegd 23 september 2025, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/07/uitstaande-coronaschuld-blijft-dalen-belastingdienst-blijft-hulp-bieden.

⁴⁰ Algemene Rekenkamer, *Focus op coronabelastingsschulden*, (Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2024), www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2024/02/06/focus-op-coronabelastingsschulden/PAC21+Focus+op+coronabelastingsschulden.pdf.

⁴¹ Ministerie van Economische Zaken, "Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo)," Rijksoverheid, geraadpleegd op 10 september 2025, www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona-en-bedrijvenbeleid/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen/tozo.

⁴² Algemene Rekenkamer, "Coronarekening (editie 4)," geraadpleegd op 10 september 2025, www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening/coronarekening-mei-2021; Algemene Rekenkamer, "Coronarekening - mei 2023 (editie 8)," geraadpleegd op 10 september 2025, www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening/coronarekening-mei-2023; Algemene Rekenkamer, "Coronarekening - mei 2022 (editie 7)," geraadpleegd op 10 september 2025, www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening/coronarekening-mei-2022.

De economische steunmaatregelen begonnen vrij generiek en kregen na verloop van tijd strengere voorwaarden. Gedurende de coronaperiode werd namelijk duidelijk dat de economische gevolgen beperkter waren dan in eerste instantie verwacht. Daarnaast was er meer tijd om gerichte steunmaatregelen vorm te geven ter vervanging van generieke. Tot slot werden de economische kosten van het steunbeleid steeds duidelijker zichtbaar.⁴³

Uiteindelijk heeft het Rijk in de periode van maart 2020 tot en met juni 2022 via verschillende regelingen meer dan € 80 mld. beschikbaar gesteld om bedrijven in Nederland te helpen. € 47 mld. daarvan is beschikbaar gesteld via uitgestelde belastingen.⁴⁴ Aanvullend zijn ook staatsgaranties verstrekt.⁴⁵

Maatschappelijke steunmaatregelen

Naarmate de coronaperiode vorderde, werden ook de maatschappelijke gevolgen van de crisis en de coronabestrijdingsmaatregelen zichtbaarder.⁴⁶ De landelijke overheid nam verschillende maatregelen om de negatieve gevolgen ook op dat vlak te beperken. Hieronder staan de relevantste maatregelen en hoeveel geld het Rijk daarvoor beschikbaar stelde. Er is geen overzicht beschikbaar waaruit blijkt hoeveel de maatregelen daadwerkelijk hebben gekost.

- In totaal kwam de rijksoverheid gedurende de coronaperiode met vijf steunpakketten voor de culturele sector, ter ondersteuning van onder meer gesubsidieerde cultuurinstellingen en lokale culturele initiatieven. Het Rijk heeft voor deze sector bijna € 2 mld. beschikbaar gesteld.⁴⁷
- De rijksoverheid stelde via verschillende regelingen in ieder geval € 491 mln. beschikbaar voor de sportsector. Ook stelde het Rijk geld beschikbaar aan gemeenten via een zogenoemde specifieke uitkering (SPUK) ter compensatie van exploitatieverliezen van zwembaden en ijsbanen.⁴⁸
- Ter ondersteuning van mensen die vanwege de coronaperiode hun baan waren verloren of dreigden te verliezen, is een sociaal pakket van € 1,4 mld. beschikbaar gesteld.⁴⁹
- Het Rijk stelde € 8,5 mld. beschikbaar voor het steunprogramma Nationaal Programma Onderwijs (NPO), gericht op het verminderen van leerachterstanden die door de sluiting van scholen waren ontstaan.⁵⁰ Dit programma heeft tot en met 2022 ruim € 6,7 mld. gekost.⁵¹

⁴³ CPB, *Van coronasteun naar generiek beleid* (Den Haag: CPB, 2022), 6-8, www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Van-coronasteun-naar-generiek-beleid.pdf.

⁴⁴ CBS, *Twee jaar coronasteun* (Den Haag: CBS, 2022), 16-17.

⁴⁵ Ministerie van Financiën, "Overzicht coronasteunmaatregelen," Rijksoverheid, geraadpleegd op 5 augustus 2025, www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XIII/onderdeel/1743917.

⁴⁶ SCP, *Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*.

⁴⁷ M. Bijlsma e.a., *Evaluatie coronasteun cultuursector*, (Amsterdam: SEO, 2023), 203, www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/06/2023-48-Evaluatie-coronasteun-cultuursector-definitief.pdf.

⁴⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Feitenreconstructie tijdslijn: Sport* (Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2023), 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1107284.pdf.

⁴⁹ Rijksoverheid, "Sociaal pakket van 1,4 miljard biedt hulp bij baanverlies en schulden," geraadpleegd op 10 september 2025, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/08/28/sociaal-pakket-van-14-miljard-biedt-hulp-bij-baanverlies-en-schulden.

⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, "Over het Nationaal Programma Onderwijs," geraadpleegd op 10 september 2025, www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs.

⁵¹ Algemene Rekenkamer, "Coronarekening (editie 4)"; Algemene Rekenkamer, "Coronarekening - mei 2023 (editie 8)" en Algemene Rekenkamer, "Coronarekening - mei 2022 (editie 7)."

- Ook stelde het kabinet € 200 mln. beschikbaar voor een maatschappelijk steunpakket om de negatieve gevolgen op het sociaal en mentaal welzijn te verzachten. Dit pakket was vooral gericht op jongeren en kwetsbare groepen.⁵²

Nadat vrijwel alle coronabestrijdingsmaatregelen waren vervallen, liepen in juni 2022 de laatste landelijke steunmaatregelen af. Om tot een schatting van de totale uitgaven aan economische en maatschappelijke steunmaatregelen te komen, heeft de rekenkamer alle coronagerelateerde kosten van de rijksoverheid over 2020, 2021 en 2022 bij elkaar opgeteld, exclusief die van de ministeries van VWS (maar inclusief de sportmaatregelen), Defensie en Justitie en Veiligheid. In totaal komt dat neer op zo'n € 51 mld.⁵³

2-4 Evaluaties laten zien dat landelijke maatregelen effectief waren

Er zijn verschillende evaluaties uitgevoerd van de coronasteunmaatregelen en naar de besluitvorming daaromtrent. Eén reden daarvoor is dat landelijk in veel gevallen wettelijk is bepaald of nieuw beleid (onafhankelijk) geëvalueerd moet worden.⁵⁴ Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de voor dit onderzoek relevante landelijke evaluaties en bevindingen.

Economische steunmaatregelen succesvol in dempen recessie

Onderzoek naar de invloed van het steun- en herstellepakket op de financiële positie van het Nederlandse bedrijfsleven laat zien dat de steunpakketten in 2020 succesvol zijn geweest in het dempen van de economische schok op de financiële positie van bedrijven.⁵⁵ Dat heeft (mede) het risico op een bankencrisis verkleind en daarmee een verdieping van de coronarecessie voorkomen.⁵⁶ Tegelijkertijd kwam de steun ook deels terecht bij bedrijven die het niet nodig hadden.⁵⁷

De steunmaatregelen bleken vooral in de beginfase van de coronaperiode doelmatig. De doelmatigheid nam echter af naarmate de tijd vorderde. Met financiële steun werd een economische negatieve spiraal voorkomen. Maar op de langere termijn, bij een regelmatig terugkerend virus, zijn sommige bedrijfsmodellen niet meer levensvatbaar en vertraagt economische steun het doen van belangrijke aanpassingen.⁵⁸ Eind 2025 wordt een synthesestudie verwacht.⁵⁹

⁵² Rijksoverheid, "Kabinet stelt 200 miljoen euro beschikbaar voor welzijn in coronatijd," geraadpleegd op 10 september 2025, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/12/kabinet-stelt-200-miljoen-euro-beschikbaar-voor-welzijn-in-coronatijd.

⁵³ Deze ministeries zijn uitgesloten omdat de daaronder vallende kosten voornamelijk meerkosten door corona omvatten. Desondanks omvat deze grove schatting vermoedelijk nog enkele extra uitgaven aan corona, die niet voortvloeien uit economische of maatschappelijke steunmaatregelen. Ministerie van Financiën, "Overheidsfinanciën in coronatijd 2020 – 2022," geraadpleegd op 10 september 2025, www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd.

⁵⁴ Zie: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, "Evalueren en monitoren van beleid," Rijksoverheid, geraadpleegd op 7 oktober 2025, www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie/51-evalueren-en-monitoren-van-beleid.

⁵⁵ J. de Winter en B. Pruijt, *De invloed van het corona steun- en herstellepakket op het Nederlandse bedrijfsleven*, (Amsterdam: De Nederlandsche Bank, 2022), 4, www.dnb.nl/media/vtvdM503/de-invloed-van-het-corona-steun-en-herstellepakket-op-het-nederlandse-bedrijfsleven.pdf.

⁵⁶ CPB en DNB, *Lessen uit de coronacrisis voor huidig steunbeleid*, (2022), 2, www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-DNB-Publicatie-Lessen-uit-de-coronacrisis-voor-huidig-steunbeleid.pdf.

⁵⁷ M. Schellekens, A. L. Cnossen en R. 't Jong, *Coronasteun stabiliseerde de economie, maar was ook ruim* (ESB, 2021), 311, www.esb.nu/wp-content/uploads/2022/11/DhSf3X9Wq6m-Kza7gGU1PI3zhQM.pdf.

⁵⁸ CPB en DNB, *Lessen uit de coronacrisis voor huidig steunbeleid*, 2.

⁵⁹ Ministeries van Financiën, EZK en SZW, "Noodpakket banen en economie," (kamerbrief, 35 420 nr. 532, 10 april 2024), 4.

Meer specifiek bleek de NOW-regeling, gericht op het dekken van loonkosten, succesvol in het snel voorkomen van massaontslagen⁶⁰ en bleek de maatregel relatief doelmatig in het behouden van werkgelegenheid in vergelijking met andere landen. Misbruik en oneigenlijk gebruik zijn op het totale gebruik gering.⁶¹ De Tozo-regeling heeft effectief zelfstandige ondernemers ondersteund.⁶² De TVL en Tegemoetkoming schade COVID-19 (TOGS) hebben waarschijnlijk bijgedragen aan het overeind houden van bedrijven. De TVL bleek echter niet altijd gericht genoeg, waardoor sommige bedrijven werden uitgesloten.⁶³ De TVL en TOGS hebben naast levensvatbare ook niet-levensvatbare bedrijven in stand gehouden.⁶⁴ Onderzoek naar de doelmatigheid van de TVL en TOGS laat zien dat in de laatste fase van de regelingen keuzes minder doelmatig werden.⁶⁵ Tot slot blijkt dat bedrijven financieel voordeel hebben gehad van belastinguitstel via de BUVB.⁶⁶

Maatschappelijke steunmaatregelen lijken effectief

Een maatschappelijke steunmaatregelen is de rekenkamer niet tegengekomen. Het steunpakket NPO lijkt effectief te zijn geweest in het aanpakken van leerachterstanden. Ook zijn er de eerste tekenen van syntheses studie naar de effectiviteit en/of doelmatigheid van alle verbeteringen van het welbevinden van leerlingen.⁶⁷ Een evaluatie van het programma wordt eind 2025 gepubliceerd.⁶⁸ Voor de culturele sector geldt dat de maatregelen effectief waren in het overeind houden van de sector. Het doel dat makers hun inkomen (deels) konden behouden en hun vak konden blijven beoefenen, is beperkt behaald.⁶⁹

Voor het steunpakket voor de sportsector geldt ook dat de maatregelen effectief waren in het overeind houden van de sector, hoewel niet de hele amateursport is bereikt. Het steunpakket was soms ruimhartiger dan nodig. Een eindevaluatie van het steunpakket wordt nog verwacht.⁷⁰ Uit een landelijke studie naar de gemeentelijke inzet van het steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl komt naar voren dat gemeenten de middelen uit het steunpakket hebben ingezet ter ondersteuning van groepen die naar het oordeel van gemeenten het meest getroffen werden.⁷¹

⁶⁰ Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*, (Den Haag: 2022), www.rekenkamer.nl/documenten/2022/05/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2021-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid.

⁶¹ H. Bussink e.a., *Kwalitatieve evaluatie NOW* (Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic, 2024), 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1152793.pdf.

⁶² CPB, *Een economische analyse van de Tozo-regeling* (Den Haag: 2023), www.cpb.nl/een-economische-analyse-van-de-tozo-regeling.

⁶³ B. Overvest en L. Bettendorf, *Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises* (Den Haag: CPB, 2024), www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-economische-effecten-van-het-coronasteunbeleid-met-lessen-voor-toekomstige-crisis.pdf.

⁶⁴ E. Brouwer e.a., *Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW*, iv.

⁶⁵ S. Zegel, *Kwalitatieve evaluatie coronasteunmaatregelen TOGS & TVL* (Technopolis, 2024), 1, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/11/kwalitatieve-evaluatie-coronasteunmaatregelen-togs-en-tvl.

⁶⁶ Hoornweg, V. e.a., *Evaluatie van bijzonder uitstel van betaling belasting* (Significant ape, Technopolis, 2024), 41, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1175972.pdf.

⁶⁷ Ministerie van OCW, "Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025," (kamerbrief, 36 600 VIII nr. 135, 4 december 2024).

⁶⁸ Ministerie van OCW, "Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025," 6.

⁶⁹ M. Bijlsma, *Evaluatie coronasteun cultuursector* (Amsterdam: SEO economisch onderzoek, 2023), vi-viii, www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/06/2023-48-Evaluatie-coronasteun-cultuursector-definitief.pdf.

⁷⁰ Rijksoverheid, "Bijlage 1 Moties en toezeggingen" (bijlage bij kamerbrief), 3, www.eerstekamer.nl/overig/20241128/moties_en_toezeggingen/document.

⁷¹ G. Schumacher, W. Oosterom en T. Boersma, *Gemeentelijke inzet steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl* (Significant Public, 2021), 16, www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D51028.

2-5 En dat gemeenteraden onder druk stonden

Nederland heeft lang in een crisismodus verkeerd, volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Het bestempelen van een bepaalde periode tot een crisis, legitimeerde volgens het ROB het prioriteren van daadkracht boven democratische legitimiteit en rechtsstatelijkheid. Dat doet volgens het ROB op langere termijn afbreuk aan de democratische rechtsstaat. De raad deed aanbevelingen om van crisismodus over te gaan naar het 'nieuwe normaal'.⁷² Deze gingen onder meer in op het verbeteren van democratisch controle en verantwoording, het creëren van lokaal maatwerk voor maatregelen, het herstellen van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden en het vrijmaken van middelen voor gemeenten om met de coronaopgaven om te gaan.⁷³

Parlementaire enquêtecommissie corona van start

De parlementaire enquêtecommissie corona doet op het moment van schrijven onderzoek naar de manier waarop afwegingen zijn gemaakt tijdens de coronaperiode tussen het belang van de volksgezondheid en andere maatschappelijke belangen. De commissie wil met haar onderzoek inzicht krijgen in het handelen van het kabinet, de afwegingen die zijn gemaakt en de inzichten die daaraan ten grondslag lagen. Dat geldt ook voor de rol en het functioneren van de Tweede Kamer. De enquêtecommissie verwacht het rapport in december 2026 te publiceren.⁷⁴

Ook verschillende rekenkamers concludeerden dat de rol van de raad aan het begin van de coronaperiode beperkt was. Naarmate de tijd vorderde, kwamen de raden meer in positie. Zo concludeerde de Rekenkamer Dordrecht de rol van de gemeenteraad beperkt was, vooral aan het begin van de coronaperiode.⁷⁵ De rekenkamers van Breda, Oss, Arnhem en Tilburg publiceerden een vergelijking van coronasteunmaatregelen in de gemeenten. Het bleek per gemeente erg te verschillen op welke afstand de gemeenteraad stond ten opzichte van het college en voor hoe lang. Beetje bij beetje raakten de raden weer meer betrokken.⁷⁶ Over Delft concludeerde de Delftse Rekenkamer dat het democratische besluitvormingsproces moeizamer is verlopen, maar wel doorging. De rol van de raad was tijdelijk beperkter, maar vanaf de zomer 2020 kwam ze meer in positie.⁷⁷ De rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch concludeerde dat de rol van de gemeenteraad beperkt was: de kaderstellende-, controlerende- en volksvertegenwoordigende rollen konden nauwelijks worden ingevuld. Ook was de raad minder dan gewoonlijk betrokken bij maatregelen die de gevolgen van de coronapandemie en -maatregelen moesten opvangen.⁷⁸

⁷² ROB, *Van crisis naar opgave* (Den Haag, 2022), 61-62, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/03/10/van-crisis-naar-opgave/ROB-advies+%27Van+crisis+naar+opgave%27.pdf.

⁷³ ROB, *Van crisis naar opgave*, 62-66.

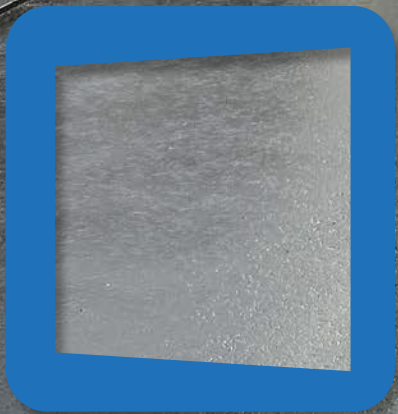
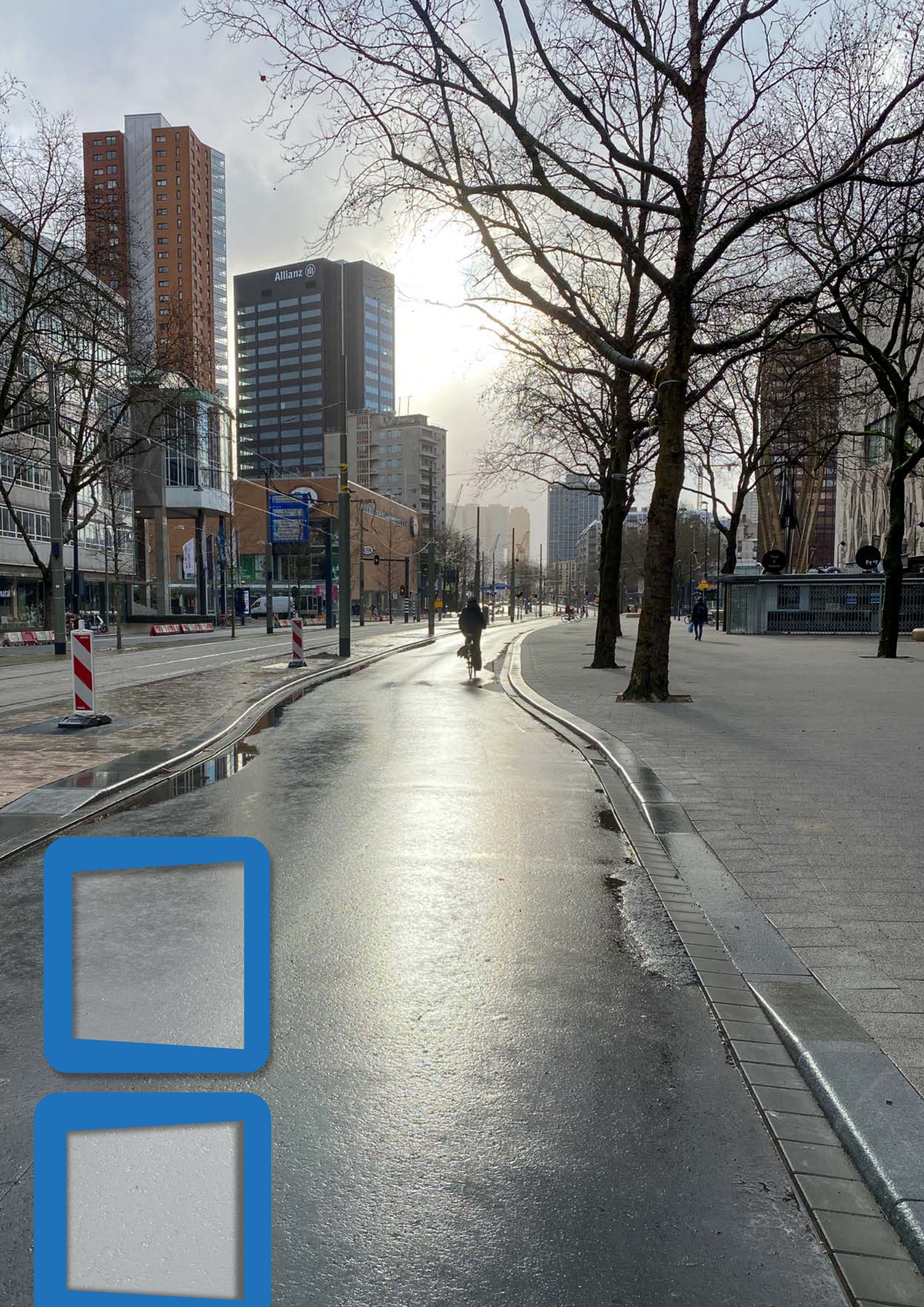
⁷⁴ Tweede Kamer, "Parlementaire enquêtecommissie Corona," geraadpleegd op 24 september 2025, www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/corona.

⁷⁵ Rekenkamercommissie Dordrecht, *Van onbewust bekwaam naar bewust bekwaam* (Dordrecht: 2021), raad.dordrecht.nl/Documenten/RKC-Dordrecht-rapport-onderzoek-coronabeleid-DEF.pdf.

⁷⁶ Rekenkamer(commissie)s Arnhem, Breda, Oss en Tilburg, *Lokale steun in crisis. Vergelijking van coronasteunmaatregelen in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg* (BEA: Amersfoort, 2021), 2-4, www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2021/04/B3A_lokale-steun-in-crisis_hoofdrapport_eindrapport_BEa_pdf_9mrt21.pdf.

⁷⁷ Rekenkamer Delft, *Rekenkameronderzoek Effecten coronacrisis Delft* (Delft: 2021), 38-41, unravelling.nl/wp-content/uploads/2022/03/Rapport-rekenkameronderzoek-Effecten-Coronacrisis-Delft.pdf.

⁷⁸ Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Wat mag, doet en wil de raad? Een onderzoek naar de rol van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch ten tijde van de (corona)crisis* (Den Bosch, 2020), 5, crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Eindrapportage-corona-s-Hertogenbosch-15.10.2020.pdf.



3 Maatregelen en doelen

3-1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de door de gemeente Rotterdam getroffen coronasteunmaatregelen. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

- Welke economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen heeft de gemeente Rotterdam genomen?
- In hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?

Paragraaf 3-2 geeft een typologie van de onderzochte coronasteunmaatregelen. Paragraaf 3-3 geeft een overzicht van de coronasteunmaatregelen. Paragraaf 3-4 beschrijft verschillende perioden van coronasteun. Paragraaf 3-5 geeft een overzicht van de kosten en ontvangers. Paragraaf 3-6 beschrijft in welke mate de doelen van de maatregelen zorgvuldig gedefinieerd zijn. Paragraaf 3-7 geeft een samenvatting. Bijlage 2 geeft met een tijdlijn een overzicht van de belangrijkste maatregelen.

Zorgvuldig gedefinieerd: smart-c

Voor de beantwoording van de deelvraag “in hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?” hanteert de rekenkamer normen (zie tabel 3-1). Voor deze normen baseert de rekenkamer zich op de ‘Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek’ van de Algemene Rekenkamer.⁷⁹

Tabel 3-1: Smart-c normen voor doelformulering

Norm	Toelichting
Specifiek	Doelstellingen moeten concreet worden geformuleerd: welke prestaties en effecten wil men realiseren en welke doelgroepen (zo die er zijn) wil men bereiken?
Meetbaar	Uiteindelijk moet vast te stellen zijn of de doelstellingen zijn gehaald. Hiervoor kan een nulmeting nodig zijn. Eenduidige definiëring van begrippen is vereist.
Afgestemd	Doelstellingen moeten expliciet zijn gemaakt in raadsstukken of beleidsdocumenten.
Realistisch	Doelstellingen moeten zodanig zijn gekozen dat ze met het beschikbare budget bereikt kunnen worden, rekening houdend met plausibele scenario's voor de invloed van externe factoren en beleidsmaatregelen
Tijdsgebonden	Er moet een datum zijn vastgelegd waarop de einddoelstelling moet zijn bereikt.
Consistent	De doelstellingen moeten onderling consistent zijn (het ene doel moet het andere niet uitsluiten) en consistent met de basisgegevens (als de basisgegevens veranderen, moeten de doelen zo nodig ook worden aangepast).

⁷⁹ Algemene Rekenkamer, *Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*, (Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2023),

www.rekenkamer.nl/publicaties/brochures/2023/10/02/handleiding-doelmatigheids-en-doeltreffendheidsonderzoek, 71-73.

3-2 Maatregelen verschillen in vorm en inhoud

De coronasteunmaatregelen die de gemeente Rotterdam heeft genomen, vallen op verschillende manieren in te delen. Er is een categorisering te maken op basis van de vorm van de maatregelen en een inhoudelijk onderscheid op basis van het type ontvanger(s).

Zeven vormen coronasteunmaatregelen

De coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam kenden verschillende vormen. De rekenkamer herkent daarin zeven, elkaar niet uitsluitende, categorieën:

- 1 *Ruimere regelgeving*: Hieronder valt het mogelijk maken van eerder niet toegestane zaken. Ook alle uitbreidingen van huidig beleid vallen onder ruimere regelgeving.
- 2 *Nieuwe dienstverlening*: Hieronder verstaan we dat de gemeente een geheel nieuwe maatregel heeft getroffen. Het betreft hierbij dus nadrukkelijk geen aanpassing of uitbreiding van huidig beleid: dat valt onder ruimere regelgeving.
- 3 *Subsidieregeling*: Voor een aantal maatregelen is een aparte subsidieregeling is vastgesteld. Hieronder vallen ook maatregelen onder de noemer van de gemeentelijke noemers 'noodsteun', 'herstelsteun' en 'Sterker door Coronasteun', zoals beschreven in het 'beleidskader coronasteun 2021' (zie paragraaf 4-4-7).⁸⁰
- 4 *Incidentele subsidieverstrekking*: Sommige maatregelen betreffen een eenmalige subsidieverstrekking waarvoor geen aparte subsidieregeling is vastgesteld.
- 5 *Coulance*: De gemeente bood binnen de bestaande regels steun door coulanter om te gaan met verplichtingen van ondernemers jegens de gemeente. Er kan daarbinnen onderscheid gemaakt worden tussen coulant omgaan met de uitvoering van regelgeving, coulant omgaan met gemaakte contractuele afspraken en een versoepeling van subsidievereisten voor reeds lopende subsidies.⁸¹
- 6 *Experiment*: Hieronder valt slechts één maatregel. Dit experiment viel binnen de Horecanota Rotterdam 2014-2021 en was bedoeld om regeldruk bij ondernemers te verminderen en om de horeca vernieuwend te houden.⁸² Dit experiment had daarmee een andere juridische basis dan de nieuwe dienstverlening.
- 7 *Lokale invulling rijksmaatregel*: Deze maatregelen gaan over een lokale invulling van overheidsbeleid.

Inhoudelijk: economische en maatschappelijke maatregelen

Ook valt een inhoudelijk onderscheid te maken tussen economische en maatschappelijke maatregelen. Economische maatregelen waren primair gericht op het ondersteunen van organisaties om deze te laten voortbestaan. Dit zijn niet alleen bedrijven, zzp'ers of andere ondernemers, maar ook sport- en cultuurstellingen.⁸³

De rekenkamer herkent de volgende economische thema's:

- ondersteuning lokale economie;
- horeca; en
- sport en cultuur.

⁸⁰ Gemeente Rotterdam, *Beleidskader coronasteun 2021*, 23 maart 2021, 8-9.

⁸¹ Gemeente Rotterdam, *Beleidskader coronasteun 2021*, 6-7.

⁸² Besluit experiment horeca-evenementenkraskaart 2022, CVDR671942 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671942.

⁸³ Merk op dat sport- en cultuur in de gemeente Rotterdam binnen het sociaal domein vallen.

Maatschappelijke maatregelen beoogden steun te bieden aan inwoners, al dan niet via maatschappelijke organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld extra subsidiemogelijkheden voor de bestrijding van eenzaamheid. De rekenkamer herkent de volgende maatschappelijke thema's:

- onderwijs; en
- sociaal domein.

3-3 Rotterdam trof 51 coronasteunmaatregelen

3-3-1 Selectie

Niet alle maatregelen die de gemeente in de coronaperiode heeft genomen zijn coronasteunmaatregelen. De rekenkamer heeft zeven criteria opgesteld om coronasteunmaatregelen te definiëren (zie bijlage 4). Grofweg definieert de rekenkamer een coronasteunmaatregel als een besluit van de gemeente Rotterdam om in reactie op corona iets nieuws of extra's te doen ter ondersteuning van de economie of maatschappij.

Maatregelen die niet aan alle criteria voldoen

Een aantal maatregelen wordt door de gemeente zelf als coronasteunmaatregel genoemd, maar valt buiten de scope van dit onderzoek. De voornaamste reden is dat maatregelen betrekking hadden op volksgezondheid, handhaving van de coronamaatregelen, van organisatorische aard waren of alleen gericht waren op informatieverstrekking. Een volledig overzicht van de criteria en welke maatregelen daarop zijn afgevalen is te vinden in bijlage 4.

Een belangrijke reden waardoor maatregelen afvielen, was dat dit maatregelen betrof die wel uitgevoerd zijn tijdens de corona-periode, maar geen coronaondersteuning betroffen. Een voorbeeld hiervan is de mobiele buitenbar: de mogelijkheid van ondernemers om zonder vergunning een tijdelijke buitenbar te creëren. Echter hadden horecaondernemers deze mogelijkheid al binnen het geldende horecabeleid. Ondernemers werden hier extra op attent gemaakt, maar het betrof geen nieuw beleid of een aanpassing van beleid. Daarmee valt ook deze maatregel buiten de scope van het onderzoek.

3-3-2 Maatregelen

De rekenkamer heeft 51 steunmaatregelen geïdentificeerd die volledig voldeden aan de criteria. Tabel 3-2 geeft een overzicht per maatregel met:

- de ingangsdatum, dit betreft de datum genoemd in het raadsbesluit dan wel in de besluitvorming van het college van B en W;
- een (eventuele) einddatum;
- een korte omschrijving van de maatregel; en
- het cluster (of de clusters) binnen de gemeente waar de maatregel onder viel.

Een nadere toelichting van alle maatregelen is te vinden in bijlage 5 voor de economische maatregelen en bijlage 6 voor de maatschappelijke maatregelen.

Tabel 3-2: Omschrijving van de 51 verschillende steunmaatregelen die de gemeente Rotterdam heeft getroffen

Maatregel	Ingangsdatum	Einddatum	Omschrijving	Cluster
Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed	15 maart 2020	1 april 2021	Mogelijkheid om tijdelijk de huurbetalingsverplichting op te schorten en later ook om de huurlasten te verlichten.	SO
Sociale hulpdienst corona	15 maart 2020	Einde collegeperiode (2022)	Via de Sociale hulpdienst corona werd geprobeerd te voorkomen dat de meest kwetsbare Rotterdamse ouderen eenzaam, verward of verwaarloosd werden. Zo werden er met inachtneming van de coronamaatregelen boodschappen gedaan voor hen. Daarnaast bood deze hulpdienst assistentie voor ouderen met coronagerelateerde vragen.	MO
Invorderingsbeleid a.g.v. corona voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren)	20 maart 2020	Geen einddatum	Coulanceregeling voor ondernemers en burgers die niet meer aan hun verplichtingen tegenover de gemeente rondom invordering van bijvoorbeeld belastingen kunnen voldoen.	BCO
Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers a.g.v. COVID-19	24 maart 2020	Eind 2021	Maximaal 3 maanden uitstel van betaling van lokale belastingen voor ondernemers. Er werd daarnaast ook maatwerk geleverd voor ondernemers.	DV
Maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen	24 maart 2020	Juli 2020	Tijdelijke stillegging van de invordering van de aanslagoplegging en heffingen.	DV
Maatwerk inkoop en contracten	31 maart 2020	Geen einddatum	Maatwerkmogelijkheden binnen het recht om coulant om te gaan met inkoop en contracten van de gemeente, bijvoorbeeld mogelijkheden om contracten met de gemeente slechts gedeeltelijk uit te voeren.	BCO
Noodfondsvoorziening welzijn	3 april 2020	1 september 2020	Ondersteuning van Rotterdammers met een laag inkomen in de bekostiging van hun eerste levensbehoeften via welzijnspartners.	MO
Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020	4 april 2020	Geen einddatum	Mogelijkheid om de aanschaf van grafrechten voor onbepaalde tijd en zonder rente af te lossen.	SB
Coulanceregeling begraven en cremieren	14 april 2020	1 juli 2020	Korting op de kosten voor een begrafenis of crematie.	SB
Aanpakken stagetekort	21 april 2020	Eind 2021	Maatregelen om meer stages binnen de gemeente te realiseren en aan te sluiten bij het Regionaal Actieplan Stages.	MO
Jongerenoverbruggingsbudget (JOB)	1 mei 2020	31 december 2021	Jongeren die in financiële problemen komen door het verlies (van een deel) van hun inkomen ondersteunen met een tijdelijk budget	MO
Zomercampus	19 mei 2020	1 september 2020	Zomercampus voor leerlingen met (een risico op) een leerachterstand.	BCO

tabel vervolgt op volgende pagina

Maatregel	Ingangsdatum	Einddatum	Omschrijving	Cluster
Geen precarioheffing voor terrassen over 2020 en 2021	19 mei 2020	31 december 2021	Tegemoetkoming van ondernemers door geen precario (belasting voor het gebruik van gemeentegrond) te heffen in 2020 en 2021.	DV
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2020)	29 mei 2020	1 november 2020	Mogelijkheden voor horecaondernemers om hun terrassen uit te breiden met inachtneming van de geldende coronamaatregelen.	Veilig
Coulanceregeling gemeentelingen	9 juni 2020	Eind 2021	Coulance voor organisaties die een lening hebben gekregen van de Gemeente Rotterdam om zo liquiditeitsproblemen te verlichten.	BCO
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020	16 juni 2020	30 april 2021	Financiële ondersteuning van belangrijke onderdelen van de sport- en culturele infrastructuur.	MO
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II (deel sociale ondernemers)	16 juni 2020	30 september 2021	Verstrekking van een subsidie om te voorkomen dat sociale ondernemers failliet gaan.	MO
Steunfonds sportverenigingen	4 juli 2020	Eind 2022	Fonds om te voorkomen dat Rotterdamse sportvereniging omvallen.	MO
Coronaloeket	7 juli 2020	Eind 2022	Op een integrale wijze antwoorden geven op creatieve ideeën van ondernemers via één centraal Coronaloeket.	SO
Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van coronacrisis	20 juli 2020	Eind 2022	Verschillende scenario's over hoe om te gaan met een verleende subsidie, waarbij de gesubsidieerde partij niet meer aan de eisen van de subsidie kan voldoen.	BCO
Subsidie desinfectiemiddelenbijdrage sportverenigingen	27 augustus 2020	Eind 2020	Bijdrage voor de aanschaf van desinfectiemiddelen voor Rotterdamse sportverenigingen	BCO
Leningsfaciliteit en huurkorting Ahoy	22 september 2020	1 juni 2022	Tijdelijk veranderde huurafspraken met Ahoy maken en een lening verstrekken zodat Ahoy open kan blijven tijdens en na de coronaperiode.	SO
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2020, winterterrassen)	22 september 2020	1 april 2021	Mogelijkheid voor horecaondernemers om winterterrassen te maken.	Veilig
Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam	15 oktober 2020	22 december 2021	Tijdelijke ondersteuning van Rotterdamse dierentuinen en dierenparken ter overbrugging van het omzetverlies in de eerste fase van de coronaperiode.	MO
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II	20 oktober 2020	30 september 2021	Financieel ondersteunen van belangrijke onderdelen van de sport- en culturele infrastructuur.	MO
Innovatievouchers	27 oktober 2020	30 juni 2021	Vouchers om ondernemers, startups, scale-ups en midden- en kleinbedrijven (mkb'ers) te stimuleren en ondersteunen om schaalbare en haalbare innovatieve technologieën verder te ontwikkelen, te implementeren of op te schalen.	SO

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel 3-2

Maatregel	Ingangsdatum	Einddatum	Omschrijving	Cluster
Digitaliseringsvouchers	27 oktober 2020	1 juli 2021	Vouchers om micro en kleine (minimaal 3 jaar) in Rotterdam gevestigde mkb-bedrijven te ondersteunen om via digitaliseringsmaatregelen omzet te behouden of te vergroten gedurende de coronaperiode.	SO
Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf	2 november 2020	2 november 2021	Extra werkgelegenheid creëren door geplande investeringen in de fysieke ruimte naar voren te halen	W&I
Ruimere inkoopmogelijkheden ter ondersteuning van de lokale economie en werkgelegenheid	3 november 2020	1 juli 2021	Inkoopmogelijkheden van de gemeente Rotterdam verruimen.	BCO
Coulanceregeling algemene legesverordening corona evenementenvergunningen	1 december 2020	31 december 2021	Tegemoetkoming aan organisatoren van evenementen door reeds betaalde leges terug te betalen.	BCO
Rotterdam sterker door jongeren	15 december 2020	Eind 2022	Programma van interventies om de impact van corona op jongeren te dempen met als beoogde effecten meer perspectief voor jongeren, een grotere zelfredzaamheid en meer zelfoplossend vermogen.	W&I & MO
TONK 010	16 februari 2021	1 juli 2022	Tijdelijke tegemoetkoming noodzakelijke kosten voor huishoudens.	MO
Vergunningvrij plaatsen terrasvlonders	16 maart 2021	31 januari 2022	Terrasvlonders beschikbaar stellen zodat ondernemers met deze vlonders hun terrassen kunnen uitbreiden.	Veilig
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel III en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021	16 maart 2021	Einde zomer 2022	Subsidie voor instellingen of ondernemers die een essentieel onderdeel uitmaken van de sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur in de gemeente Rotterdam.	MO
Verruiming kwaliteitseisen terrassen	23 maart 2021	Medio 2025	Mogelijkheid voor horecaondernemers om (semi-)permanente terrasschotten of overkappingen te plaatsen om bij te dragen aan een hogere terrasomzet.	Veilig
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2021)	31 maart 2021	1 januari 2022	Mogelijkheid voor horecaondernemers om hun terras uit te breiden om zo meer klanten te kunnen bedienen terwijl de coronaregels van toepassing zijn.	Veilig
Subsidieregeling horecavouchers	1 april 2021	1 januari 2022	Voucher om terrassen coronaproof te maken.	SO
Herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed	1 april 2021	1 september 2021	Mogelijkheid om tijdelijk de huurbetalingsverplichting op te schorten en later ook om de huurlasten te verlichten.	SO
Bijdrageregeling sportverenigingen	12 april 2021	31 december 2021	Bijdrage van € 5 per lid van 18 jaar en ouder voor sportverenigingen die het vitaliteitsonderzoek van de gemeente hebben ingevuld.	MO
Subsidieregeling coronasteun ijsbanen 2020	20 april 2021	31 januari 2022	Subsidie voor ijsbanen op basis van de landelijke regeling specifieke uitkering zwembaden en ijsbanen COVID-19.	MO
Bestrijding eenzaamheid onder ouderen	25 mei 2021	Onbekend	Subsidiemogelijkheid voor partners van de Coalitie Erbij Rotterdam (CER) en instellingen van de Coalitie Ertoe Doen voor initiatieven die leiden tot extra contact met ouderen, helpende handen, verbinding of inzet op zingeving.	MO

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel 3-2

Maatregel	Ingangsdatum	Einddatum	Omschrijving	Cluster
Subsidieregeling coronasteun sport	9 juli 2021	31 december 2022	Subsidie voor sportinstellingen, zwembaden en de ijsbaan.	MO
Coulanceregeling leges horecavergunningen	13 juli 2021	31 december 2022	Vermindering van de leges voor horecavergunningen met 40%	Veilig
Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen	13 juli 2021	1 juni 2022	Eenmalige financiële ondersteuning van scouting- en speeltuinorganisaties.	MO
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel IV en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 deel II	30 augustus 2021	31 oktober 2022	Subsidie voor instellingen of ondernemers die een essentieel onderdeel uitmaken van de sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur in de gemeente Rotterdam.	MO
Uitwerking NPO	14 september 2021	1 september 2023	Versterking van de pedagogische infrastructuur om de school heen, bijvoorbeeld (maar niet beperkt tot) extra vormen van bijles of ondersteuning buiten schooltijd, via de NPO-gelden.	MO
Subsidieregeling makers 2021	2 november 2021	1 januari 2022	Subsidie om zelfstandige makers en makerscollectieven in de creatieve en culturele sector te ondersteunen, dit betrof een subsidie waarmee zeer uiteenlopende ideeën gefinancierd konden worden.	MO
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2022)	22 december 2021	1 november 2022	Verlenging van eerdere terrasuitbreidingsmaatregelen.	Veilig
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021/2022 deel V en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021/2022 deel III	20 januari 2022	1 april 2023	Subsidie voor instellingen of ondernemers die een essentieel onderdeel uitmaken van de sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur in de gemeente Rotterdam.	MO
Experiment evenementenkraskaart	26 januari 2022	31 december 2022	Mogelijkheid voor horecaondernemers in het bezit van een exploitatievergunning om met één evenementenvergunning snel en flexibel vijf kleinschalige evenementen te organiseren op het vergunde terras.	Veilig
Subsidieregeling coronasteun sport deel II	6 augustus 2022	31 januari 2023	Subsidie voor sportinstellingen, zwembaden en de ijsbaan.	MO

Noten: De kolom omschrijving van maatregelen is gebaseerd op dezelfde bronnen die in bijlage 5 en bijlage 6 bij de maatregelen vermeld zijn. De bronvermelding is hier daarom niet ook opgenomen. De kolom cluster geeft het voornaamste cluster dat betrokken was bij de voorbereiding en uitvoering van een maatregel. De gemeente Rotterdam kende tijdens de coronaperiode zes clusters en één aparte directie: Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO), Dienstverlening (DV), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Stadsbeheer (SB), Stadsontwikkeling (SO), Werk & Inkomen (W&I) en de Directie Veiligheid (Veilig).

3-4 Grofweg drie perioden van coronasteun

De coronaperiode is qua maatregelen gevoerd door de gemeente Rotterdam grofweg in drie perioden op te delen. De eerste periode liep van maart 2020 tot en met juni 2020. In deze eerste periode richtten maatregelen zich vooral op situaties waarin de gemeente niet meer aan verplichtingen kon voldoen of waarin anderen niet aan verplichtingen jegens de gemeente konden voldoen. De tweede periode, tussen juli 2020 en september 2021, bevat het grootste gedeelte van de maatregelen. In deze periode werd meer ruimte gevonden om burgers, ondernemers en organisaties te ondersteunen. Dit is de piekperiode, waarin een groot deel van de subsidieregelingen is opgezet en uitgevoerd. In deze periode is ook een toename te zien van het aantal maatregelen met een grote juridische component, zoals subsidieregelingen, maar ook wijzigingen van verordeningen. De derde periode, na september 2021, is de afbouwperiode, waarin er steeds minder nieuwe coronasteunmaatregelen werden genomen door de gemeente Rotterdam. In deze laatste periode werden voornamelijk maatregelen met een grote juridische component getroffen.

De coronasteunmaatregelen stonden aan het begin van de coronaperiode vooral in het teken van acute maatregelen. Later volgden er subsidieregelingen en wijzigingen aan verordeningen. Aan het begin van de coronaperiode werden veelal maatregelen getroffen om de lasten van ondernemers en burgers te verlichten. Dit betrof met name coulancemaatregelen voor betalingsuitstel en een enkele noodfondsvoorziening. Daarnaast was er al in april 2020 aandacht voor het effect van de coronamaatregelen op het onderwijs. Al deze maatregelen kon het college relatief eenvoudig nemen, omdat deze weinig tot geen geld kosten. Deze kosten werden door de clusters, na overleg met de verantwoordelijk wethouder, gedekt door budgetten anders in te zetten.

Vanaf juni 2020 werden de eerste subsidieregelingen opgesteld, die ook een grotere financiële consequentie hadden. Een aantal van deze maatregelen vormden gezamenlijk een zomerprogramma voor Rotterdam. Sterker door (zie hoofdstuk 4-3-4). Daaronder viel ook een noodfonds voor sport- en cultuurstellingen in de stad en in dezelfde periode vroegen zowel Ahoy als Diergaarde Blijdorp om ondersteuning van de gemeente. Na de zomer volgde voor hen een oplossing. Tegelijkertijd bleef de gemeente relatief eenvoudige en goedkope maatregelen nemen. Richting het einde van het jaar 2020 werden ook langdurige projecten om de effecten van corona te verzachten, zoals het programma Rotterdam sterker door jongeren, door de gemeente opgezet.

In 2021 werd verreweg het meeste geld door de gemeente aan de coronamaatregelen besteed. Dit werd, net als in 2020, veelal gedaan in de vorm van subsidieregelingen. Vanaf begin 2021 werd er lokaal uitvoering gegeven aan landelijk beleid, zoals de TONK-regeling en kwam de gemeenteraad in actie voor de horeca. Vanaf april volgde er een nieuwe ronde van subsidieregelingen. Het najaar van 2021 was relatief rustig qua nieuwe maatregelen. De gemeente voerde landelijk beleid uit en startte met één subsidieregeling.

2022 was het laatste jaar waarin de gemeente Rotterdam nog maatregelen nam. Deze laatste maatregelen waren subsidieregelingen, om de effecten van de laatste lockdown te verzachten, en de uitvoering van het geplande experiment met de evenementenkraskaart, dat eindelijk doorgang kon vinden door het openstellen van de horeca.

3-5 Maatregelen kosten zo'n € 13,8 mln. netto

Uit tabel 3-3 blijkt dat de gemeente Rotterdam minimaal zo'n € 55,6 mln. heeft uitgegeven aan coronasteunmaatregelen. Hiervan is € 41,8 mln. (indirect) gecompenseerd met Rijksmiddelen. De totale kosten voor de gemeente Rotterdam komen daarmee neer op € 55,6 mln. minus € 41,8 mln. ofwel ongeveer € 13,8 mln. Tabel 3-3 geeft een overzicht van de kosten en het gebruik van de coronasteunmaatregelen. De maatregelen zijn geordend op ingangsdatum.

Tabel 3-3: De netto kosten van de steunmaatregelen voor de gemeente Rotterdam bedroegen zo'n € 14,7 mln.

Maatregel	Kosten	Derving	Gebruik	Rijksfinanciering
(Herziene) coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed ^a	€ 1.600.000	€ 10.200.000	1100 huurders aangeschreven, 150 aanvragen goedgekeurd	N.v.t.
Sociale hulpdienst corona ^b	N.v.t.	N.v.t.	Ongeveer 270 vragen beantwoord	N.v.t.
Invorderingsbeleid a.g.v. corona voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren) ^c	N.v.t.	N.v.t.		N.v.t.
Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers als gevolg van corona ^d	Onbekend	Onbekend	Onbekend	N.v.t.
Maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen ^e	Onbekend	Onbekend	Onbekend	N.v.t.
Maatwerk inkoop en contracten	Onbekend	Onbekend	Onbekend	N.v.t.
Noodfondsvoorziening welzijn ^f	€ 78.287	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020 ^g	€ 300.000	€ 30.000 tot € 50.000 p.w.	3172 uitvaarten	N.v.t.
Coulanceregeling begraven en cremieren ^h	€ 152.761	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Aanpakken stagetekort ⁱ	€ 189.455	N.v.t.	4954 stageplekken; 1213 nieuwe erkende stagebedrijven	N.v.t.
Jongerenoverbruggingsbudget (JOB) ^j	€ 14.579	N.v.t.	22 aanvragen	N.v.t.
Zomercampus ^k	€ 650.000	N.v.t.	4462 kinderen in 2020	Garantstelling ministerie van OCW (€ 2.410.000 niet ten laste van de gemeente)
Geen precarioheffing over 2020 en 2021 ^l	Onbekend	€ 600.000	Onbekend	N.v.t.
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2020) ^m	€ 250.000	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Coulanceregeling gemeenteleningen ⁿ	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 ^o	€ 4.539.502	N.v.t.	4 sportinstellingen 22 cultuurinstellingen	SPUK van € 1.860.600 voor het sportdeel van deze maatregel en deel II tezamen ^{aq}
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II (deel sociale ondernemers) ^p	€ 150.000	N.v.t.	14 sociale ondernemers	N.v.t.
Steunfonds sportverenigingen ^q	€ 111.000	N.v.t.	13 uitkeringen aan 11 verenigingen	N.v.t.
Coronaloket ^r	Onbekend	N.v.t.	224 maatwerk aanvragen 92 uitkeringen	N.v.t.

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel 3-3

Maatregel	Kosten	Derving	Gebruik	Rijksfinanciering
Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van coronacrisis	Onbekend	Onbekend	Onbekend	N.v.t.
Subsidie desinfectiemiddelenbijdrage sportverenigingen ^s	€ 62.000	N.v.t.	240 verenigingen	N.v.t.
Leningsfaciliteit en huurkorting Ahoy ^t	N.v.t.	€ 8.000.000 tot € 10.000.000	Huurkorting complex is beëindigd in 2022, huurkorting voor het RACC medio 2023.	N.v.t.
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2020, Winterterrassen)	Onbekend	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam ^u	N.v.t.	N.v.t.	Eén voorschot van € 4 mln. uitgekeerd. Uiteindelijk is er geen enkele aanvraag ingediend.	N.v.t.
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II ^v	€ 6.820.108	N.v.t.	4 sportinstellingen 21 cultuurinstellingen	SPUK van € 1.860.600 voor het sportdeel van deze maatregel en deel I tezamen ^{aq}
Innovatievouchers ^w	€ 148.408	N.v.t.	72 aanvragen, 62 toegewezen	N.v.t.
Digitaliseringsvouchers ^x	€ 170.000	N.v.t.	85 vouchers	N.v.t.
Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf	Onbekend	Onbekend	Onbekend	N.v.t.
Ruimere inkoopmogelijkheden ter ondersteuning van de lokale economie en werkgelegenheid	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Coulanceregeling Algemene legesverordening corona evenementenvergunningen ^y	€ 207.912	N.v.t.	317 A-evenementen en 92 B/C-evenementen	N.v.t.
Rotterdam sterker door jongeren ^z	€ 6.590.375	N.v.t.	69 initiatieven opgezet	€ 4.840.000 via verschillende bijdragen.
TONK 010 ^{aa}	€ 6.042.750	N.v.t.	3175 aanvragen	Gedekt in meerdere tranches via Gemeentefonds
Vergunningvrij plaatsen terrasvlonders ^{ab}	€ 696.000	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel III en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 ^{ac}	€ 2.631.830	N.v.t.	21 cultuurinstellingen (waarvan 6 privaat)	Bijdrage gemeentefonds van € 12.800.000 voor meerdere maatregelen ^{ar}
Verruiming kwaliteitseisen terrassen	Onbekend	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2021)	Onbekend	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Subsidieregeling horecavouchers ^{ad}	€ 50.000	N.v.t.	121 keer verstrekt	N.v.t.
Bijdrageregeling sportverenigingen ^{ae}	€ 240.000	N.v.t.	246 keer verstrekt	N.v.t.
Subsidieregeling coronasteun ijsbanen 2020 ^{af}	€ 499.233	N.v.t.	Schaatsbaan Rotterdam BV	SPUK van € 499.233 ^{as}
Bestrijding eenzaamheid onder ouderen ^{ag}	€ 1.083.360	N.v.t.	24 extra projecten gestart	Compensatie meicirculaire
Subsidieregeling coronasteun sport ^{ah}	€ 2.015.618	N.v.t.	7 zwembaden en ijsbanen; 4 sportinstellingen	SPUK van € 1.696.619
Coulanceregeling leges horecavergunningen ^{ai}	€ 700.000	N.v.t.	Onbekend	N.v.t.
Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen ^{aj}	€ 197.117	N.v.t.	73 verleningen	SPUK van € 197.117 ^{at}

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel 3-3

Maatregel	Kosten	Derving	Gebruik	Rijksfinanciering
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel IV en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 deel II ^{ak}	€ 2.038.045	N.v.t.	26 cultuurinstellingen (waarvan 6 privaat)	Bijdrage gemeentefonds van € 12.800.000 voor meerdere maatregelen ^{ar}
Uitwerking NPO ^{al}	€ 13.200.000	N.v.t.	Onbekend	NPO-gelden
Subsidieregeling makers 2021 ^{am}	€ 284.444	N.v.t.	42 verleningen	Bijdrage gemeentefonds van € 12.800.000 voor meerdere maatregelen ^{ar}
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2022)	Onbekend	Onbekend	Onbekend	N.v.t.
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021/2022 deel V en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021/2022 deel III ^{an}	€ 3.245.041	N.v.t.	22 cultuurinstellingen (waarvan 4 privaat)	Bijdrage gemeentefonds van € 12.800.000 voor meerdere maatregelen ^{ar}
Experiment evenementenkraskaart ^{ao}	Onbekend	Onbekend	21 ondernemers	N.v.t.
Subsidieregeling coronasteun sport deel II ^{ap}	€ 660.920	Onbekend	6 zwembaden en ijsbanen; 2 sportinstellingen	SPUK van € 604.314 ^{au}
Totaal	€ 55,6 mln.	minimaal € 18 tot € 21 mln.		€ 41,8 mln.

Noten:

- ^a Gemeente Rotterdam (SO), "Grootboek details," 3 oktober 2024; College van B en W Rotterdam, "Eindrapportage Herziene Couplanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed/nieuwe couplanceregeling," gemeenteraad Rotterdam, (collegebrief, 22bb001336, 15 februari 2022); Het betreft hier de kosten voor zowel de eerdere als de herziene versie van de Couplanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed.
- ^b Email ambtenaar; de kosten voor deze maatregel zijn opgevangen met vrijgevallen middelen in de reguliere begroting.
- ^c College van B en W Rotterdam, "Beantwoording schriftelijke vragen," gemeenteraad Rotterdam, (collegebrief, 20bb3755, 24 maart 2020); de kosten voor deze maatregel zijn opgevangen met vrijgevallen middelen in de reguliere begroting.
- ^d Email ambtenaar. Er was sprake van uitstel van betaling, waardoor de inning vertraging oplep, maar er was geen kwijtschelding.
- ^e Email ambtenaar.
- ^f Gemeente Rotterdam (MO), "Notitie ter besluitvorming: welzijnsfonds," 6 oktober 2020; Email ambtenaar.
- ^g Besluitvorming College van B en W Rotterdam 7 april 2020.
- ^h College van B en W Rotterdam, "Couplanceregeling begraven en cremen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb4352, 7 april 2020); Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2020*, 7 mei 2021, 565.
- ⁱ Gemeente Rotterdam (MO), "Verantwoording gelden actieplan stages," 8 november 2024; Email ambtenaar [intern: maatschappelijke ontwikkeling].
- ^j Email ambtenaar.
- ^k Gemeente Rotterdam (MO), "Zomercampus010: terugblik en vooruitblik," [concept] 14 augustus 2024; Gemeente Rotterdam (MO), "Zomercampus010: evaluatie 2020 besluit 2021," Gemeenteraad Rotterdam, 21bb17 (26 januari 2021).
- ^l College van B en W Rotterdam, "Vaststelling wijziging Algemene Legesverordening 2021," Gemeenteraad Rotterdam (Raadsvoorstel, 21bb009599, 13 juli 2021); Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2020*, 565.
- ^m Email ambtenaar.
- ⁿ College van B en W Rotterdam, "Couplanceregeling gemeentelingen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb007030, 9 juni 2020).
- ^o Gemeente Rotterdam (MO), "Noodsteun Cultuur COVID-19," 11 september 2024; Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2020*, 565.
- ^p Email ambtenaar; email ambtenaar.
- ^q Email ambtenaar.
- ^r Email ambtenaar; Gemeente Rotterdam, "Data coronaloket en Rotterdam geeft ruimte," 1 augustus 2024.
- ^s Gemeente Rotterdam, "Wijzigen verleningsbeschikking," Stichting Rotterdam Sportsupport (brief, 27 augustus 2020).
- ^t Email ambtenaar.
- ^u Gemeente Rotterdam (MO), "Intrekken voorschot noodsteun," Stichting Koninklijke Rotterdamse Diergaarde (brief, 22 december 2021).
- ^v Gemeente Rotterdam (MO), "Noodsteun cultuur COVID-19," 11 september 2024.
- ^w Gemeente Rotterdam (SO), "Evaluatie innovoucher & digitaliseringsvouchers," 1 augustus 2024.
- ^x Gemeente Rotterdam (SO), "Evaluatie innovoucher & digitaliseringsvouchers," 1 augustus 2024.
- ^y Besluitvorming College van B en W Rotterdam 21 december 2021.
- ^z De Rijksoverheid stelde via de regelingen 'Perspectief jeugd en jongeren' (2020 en 2021), 'Jongerenwerk jeugd' (2021), 'Mentale ondersteuning jeugd' (2021) en 'Activiteiten en ontmoetingen jeugd' (2021) in totaal € 4.840.000 beschikbaar aan de gemeente Rotterdam. Zie: Gemeente Rotterdam, "Begroting herstelplanpak jongeren 2021," aangeleverd op 20 augustus 2024.
- ^{aa} Email ambtenaar.
- ^{ab} Email ambtenaar.
- ^{ac} Email ambtenaar.
- ^{ad} College van B en W Rotterdam, "Beantwoording technische vragen Begroting 2022 en 2^e herziening 2021," Gemeenteraad Rotterdam, (antwoorden technische vragen, 25 oktober 2021) 1, vraag 4.
- ^{ae} Email ambtenaar.
- ^{af} Email ambtenaar.

Noten vervolgen op volgende pagina

Vervolg noten

ag De Rijksoverheid stelde in totaal € 1,3 mln. beschikbaar via de maartcirculaire, zie: Gemeente Rotterdam, "Voorjaarsnota 2021," 29 juni 2021, 580.

ah Email ambtenaar.

ai Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2020*, 565.

aj Email ambtenaar.

ak Email ambtenaar.

al Email ambtenaar.

am Email ambtenaar.

an Email ambtenaar.

ao Email ambtenaar.

ap Email ambtenaar.

aq Ministerie van VWS, "Vaststelling regeling Specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden 2020," (brief, 560103203, 31 december 2022).

ar Ministerie van VWS, "Vaststelling regeling Specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden 2020," (brief, 560103203, 31 december 2022).

as Email ambtenaar.

at Ministerie van VWS, "Vaststelling regeling Specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden 2020," (brief, 560103203, 31 december 2022).

au Email ambtenaar.

Van zes maatregelen is duidelijk dat deze niet hebben geresulteerd in directe kosten voor de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente een inkomstenderving van tussen de € 18 en € 21 mln. gehad ten gevolge van sommige coronamaatregelen. De twee grootste posten, beide ongeveer € 10 mln., zijn de huurkorting voor Ahoy en de coulancregeling voor verhuur van gemeentelijk vastgoed. In totaal ging er bijna € 31 mln. naar maatschappelijke maatregelen, tegenover € 24 mln. naar economische maatregelen.

Van acht maatregelen heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen wat de kosten (of gederfde inkomsten) voor de gemeente zijn geweest. Dit betreft grofweg twee typen maatregelen. Ten eerste maatregelen waarin betalingsuitstel of leningen zijn verstrekt aan ondernemers. De gemeente kan niet inzichtelijk maken welk deel daarvan niet is of wordt terugbetaald. Ten tweede zijn het een aantal horecamaatregelen.

Het bedenken en uitvoeren van de maatregelen vergde ook extra ambtelijke capaciteit (overhead). Deze overheadkosten zijn niet systematisch bijgehouden. Het is achteraf niet na te gaan hoe hoog deze kosten zijn geweest en welk deel de gemeente daarvan heeft kunnen opvangen door het wegvallen van andere taken. Een deel lijkt in ieder geval ingevuld doordat ambtenaren ander werk zijn gaan uitvoeren of omdat er bestaande budgetten waren die vrijvielen en gebruikt konden worden.⁸⁴

Van zestien maatregelen is onduidelijk hoeveel gebruik ervan is gemaakt. Dit betreft onder meer de elf maatregelen waarvan de rekenkamer de kosten niet heeft kunnen achterhalen. De overige vier maatregelen zijn horecamaatregelen. Zo is niet bijgehouden hoeveel gebruik er is gemaakt van de Tijdelijke regels terrassen, de terrasvlonders, de verminderde leges voor horecavergunningen en het wegstrepen van de precarioheffing in 2020 en 2021.⁸⁵

Van alle maatregelen werden er vijftien (indirect) gecompenseerd door het Rijk. De gemeente nam verder twaalf maatregelen doordat de gemeente door corona coulanter om moest gaan met gemaakte contractuele afspraken. De resterende 23 maatregelen over heeft de gemeente voornamelijk uit eigen beweging heeft genomen.

⁸⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁸⁵ De gemeente geeft aan dat de maatregel Tijdelijke regels terrassen niet goed kon worden bijgehouden omdat het een vergunningsvrije maatregel betrof.

Overeenkomsten en verschillen tussen concern-afdelingen

Cluster MO heeft in totaal 23 maatregelen uitgevoerd gedurende de coronaperiode. Deze maatregelen variëren zeer in type. De grootste groep maatregelen bij MO waren de subsidieregelingen voor sport en cultuur. In totaal heeft MO bijna € 44,5 mln. uitgegeven, waarvan het grootste gedeelte Rijksgeld was.

De tien maatregelen die via BCO zijn genomen zijn financiële maatregelen. In totaal waren er volgens de rekenkamer 33 uitsluitend financiële maatregelen. De overige financiële maatregelen waren verdeeld over de clusters MO (acht), SO (vijf), DV (twee) en de Directie Veiligheid (acht). Met uitzondering van de maatregelen 'Subsidie desinfectiemiddelen sportverenigingen' en de 'Bijdrageregeling sportverenigingen', waren alle BCO maatregelen gefocust op de lokale economie. In totaal heeft BCO ruim € 2 mln. uitgegeven aan coronamaatregelen en is er € 275.000 aan inkomstenderving geweest binnen het cluster. Van vijf BCO-maatregelen is het onbekend wat deze hebben gekost.

De acht maatregelen die onder de Directie Veiligheid vielen zijn allemaal gefocust op de horeca. In totaal hebben deze maatregelen ruim € 1,6 mln. gekost. Dit betreft de kosten voor onder andere de terrasmaatregelen en de verminderde leges van de horecaverGUNningen.

Drie financiële maatregelen komen van het cluster DV. Twee hiervan zijn coulancemaatregelen, namelijk 'Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers als gevolg van corona' en 'Maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen'. Het is onduidelijk hoeveel deze maatregelen hebben gekost. De derde maatregel betreft het niet heffen van precario voor terrassen. Deze maatregel heeft ongeveer € 600.000 derving van inkomsten als gevolg gehad.

Onder de vlag van SO zijn zes maatregelen genomen, voornamelijk subsidieregelingen en één coulancemaatregel voor het gemeentelijk vastgoed. De maatregelen zijn allen voor de ondersteuning van de lokale economie. SO heeft zo'n € 2 mln. direct aan de maatregelen uitgegeven en door de coulanceregelingen rondom verhuur is er tussen de € 18 en € 21 mln. aan inkomstenderving geweest.

De clusters SB en W&I hebben respectievelijk één en twee coronasteunmaatregelen onder hun hoede gehad. Respectievelijk zijn dat de Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten (SB); en de Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf en Rotterdam sterker door jongeren (W&I). W&I heeft Rotterdam sterker door jongeren samen met MO uitgevoerd.

Kostenverdeling

Ook de kosten zijn niet evenredig verdeeld. BCO, Directie Veiligheid en MO voerden de meeste coronasteunmaatregelen en kenden de grootste uitgavenposten, bij SO zat de grootste inkomstendervingspost. De reden voor dat laatste is dat de huurcoulancemaatregelen, waaronder de speciale afspraken met Ahoy, onder SO vielen.

3-6 Maatregeldoelen niet volledig smart-c, wel steeds specifiek

De rekenkamer beoordeeld de geformuleerde doelen per maatregel aan de hand van de in paragraaf 3-3-1 beschreven normen. Bijlage 7 bevat deze analyse. Tabel 3-4 vat de bevindingen samen voor de normen specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden. Al met al constateert de rekenkamer dat het doel van slechts één maatregel volledig smart is geformuleerd. Dit betreft de maatregel ‘vergunningsvrij plaatsen terrasvlonders’.

Slechts twee maatregelen hebben een meetbare component. Wel zijn 25 maatregeldoelen ‘sart’ geformuleerd; specifiek, afgestemd, realistisch en tijdgebonden, maar niet meetbaar. Dit zijn met name maatregelen met een grote juridische component, bijvoorbeeld omdat er een verordening gewijzigd werd of omdat er een subsidieregeling werd opgetrokken. Vermoedelijk komt dit (deels) doordat deze maatregelen inherent gericht zijn op een specifieke doelgroep of activiteit over een specifieke looptijd. Ook de doelen van maatregelen die invulling gaven aan een SPUK of landelijke regeling waren over het algemeen sart geformuleerd.

Tabel 3-4: Alle maatregeldoelen waren realistisch, maar vrijwel geen enkele was meetbaar

	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdsgebonden
Aantal maatregelen dat voldoet aan norm	34	2	39	51	44

Ambtenaren geven aan dat het formuleren van smart-doelen voor de gemeentelijke organisatie minder prioriteit had. Vooral aan het begin van de coronaperiode waren de doelen meer recht toe recht aan. Het voornaamste doel was voorkomen dat bepaalde sectoren omvielen en om burgers te ondersteunen.⁸⁶

Twee derde van de maatregeldoelen is volgens de rekenkamer specifiek te noemen. Wat daarbij opvalt is dat specifiek geformuleerde maatregeldoelen, vaak ook afgestemd, realistisch en tijdgebonden zijn. Dit betreft hier opnieuw voornamelijk maatregelen als subsidieregelingen en verordeningen, aangevuld met een aantal specifieke regelingen zoals de invulling van het NPO, het opzetten van een welzijnsfonds en het experiment evenementenkraskaart.

Een aanzienlijk deel van de coronasteunmaatregeldoelen is afgestemd met de gemeenteraad. Tussen deze afgestemde maatregelen ziet de rekenkamer veel subsidieregelingen, maar ook coulanceregelingen en veel maatschappelijke maatregelen. Deze maatregelen zijn gedeeld met de raad, die er kennis van heeft genomen en in sommige gevallen ook een rol in de totstandkoming heeft gespeeld (hoofdstuk 5).

Een groot gedeelte van de maatregeldoelen is daarnaast tijdsgebonden. Een aantal maatregelen hebben een onduidelijk einddatum en zijn daarom niet tijdsgebonden te noemen. De meeste andere maatregelen hebben een duidelijke begin- en einddatum en daarmee een duidelijke looptijd.

⁸⁶ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

Ook zijn alle maatregeldoelen volgens de rekenkamer realistisch te noemen. Bij alle maatregelen is door het college voldoende onderbouwing geleverd dat deze realistisch uit te voeren zijn door de ambtelijke organisatie of partners.

Tot slot is beoordeeld of de maatregeldoelen consistent waren. Dit criterium is niet voor elke maatregel individueel te beantwoorden, omdat het ook gaat om consistentie tussen de verschillende maatregelen en staand (landelijk) beleid. De onderzochte maatregeldoelen zijn voldoende consistent. Er zijn geen tegenstrijdige maatregelen. Ook lijken de maatregelen niet in strijd met staand (landelijk) beleid.

Het valt op dat naarmate de coronaperiode vorderde maatregelen vaker 'sart' geformuleerd werden. Dit kwam met name doordat het aandeel maatregelen met een grote juridische component door de tijd toenam (zie paragraaf 3-4). Doordat deze maatregelen telkens 'sart' zijn, stijgt het aandeel maatregelen dat aan deze vier aspecten van smart voldoet ook gedurende de coronaperiode. Voor de overige maatregeldoelen geldt dat deze vaker specifiek geformuleerd waren, maar iets minder vaak afgestemd of tijdgebonden.

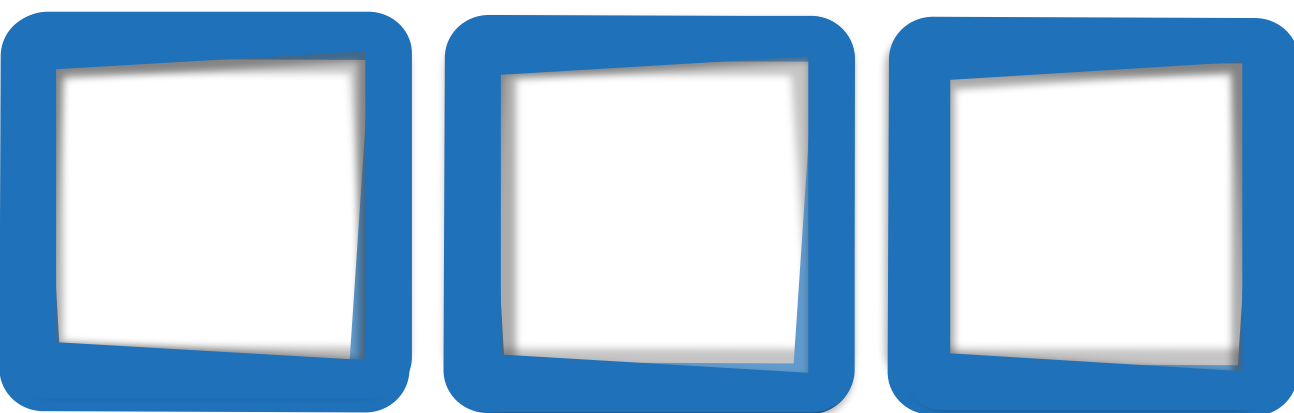
3-7 Samenvatting

De rekenkamer onderzocht welke economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen de gemeente Rotterdam heeft genomen en in hoeverre de gemeente in het coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen formuleerde. Voor dit hoofdstuk focuste de rekenkamer zich wat betreft de laatste vraag alleen op de doelen van de maatregelen.

De gemeente Rotterdam nam 51 economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen uit in de periode 15 maart 2020 tot 2023. Ongeveer de helft daarvan kwam voornamelijk voort uit Rijksmiddelen, of nieuwe juridische verplichtingen. De maatregelen zijn in te delen in zeven (deels overlappende) categorieën, te weten: ruimere regelgeving, nieuwe dienstverlening, subsidieregelingen, incidentele subsidieverstrekking, coulance, experimenten en lokale invulling rijksmaatregel.

De totale kosten voor deze maatregelen waren minimaal zo'n € 55,6 mln. De gemeente Rotterdam heeft zo'n € 13,8 mln. bijgedragen en het Rijk € 41,8 mln. De kosten zijn niet voor alle coronasteunmaatregelen bekend. Van acht maatregelen heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen wat de kosten (of gederfde inkomsten) voor de gemeente zijn geweest. Ook zijn de overheadkosten van de maatregelen niet bekend.

De rekenkamer constateert dat de doelen van de coronasteunmaatregelen niet volledig smart-c. Met name zijn de doelen niet meetbaar geformuleerd. Door de tijd heen werden maatregeldoelen wel vaker specifiek geformuleerd. Zeventien maatregeldoelen waren niet specifiek genoeg en zestien maatregeldoelen zijn niet afgestemd met de raad. Een groot aantal maatregelen is wel realistisch en tijdgebonden. Daarnaast zijn de meeste maatregelen consistent met elkaar en met staand (landelijk) beleid.



4 Organisatie en beleid

4-1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Op welke wijze zijn het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand gekomen?
- In hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?
- Hoe en op basis van welke afwegingen zijn de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam tot stand gekomen?

Voor de beantwoording van (delen van) deze deelvragen wordt een feitelijke beschrijving gegeven van de totstandkoming van het coronasteunbeleid, de doelen daarvan en de inzet van afwegingskaders. De inrichting van een ambtelijke organisatie kan gevolgen hebben voor het uiteindelijke gevoerde beleid. Paragraaf 4-2 bespreekt daarom eerst de organisatie van de corona-aanpak. Paragraaf 4-3 beschrijft het collegeprogramma RSD. Paragraaf 4-4 beschrijft de beleidsdocumenten en beoordeelt of de daarin opgenomen doelen smart geformuleerd zijn. Paragraaf 4-5 geeft een overkoepelende beoordeling van de beleidsdoelen langs de smart-c normen. Paragraaf 4-6 beschrijft hoe afwegingen zijn gemaakt rondom de coronasteunmaatregelen. Paragraaf 4-7 vat deze bevindingen samen. Bijlage 2 geeft met een tijdlijn een overzicht van het coronasteunbeleid.

Zorgvuldig gedefinieerd: smart-c

Voor de beantwoording van de deelvraag “in hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?” hanteert de rekenkamer normen (zie Tabel 4-1).⁸⁷

Tabel 4-1: Smart-c normen voor doelformulering

Norm	Toelichting
Specifiek	Doelstellingen moeten concreet worden geformuleerd: welke prestaties en effecten wil men realiseren en welke doelgroepen (zo die er zijn) wil men bereiken?
Meetbaar	Uiteindelijk moet vast te stellen zijn of de doelstellingen zijn gehaald. Hiervoor kan een nulmeting nodig zijn. Eenduidige definiëring van begrippen is vereist.
Afgestemd	Doelstellingen moeten expliciet zijn gemaakt in raadsstukken of beleidsdocumenten.
Realistisch	Doelstellingen moeten zodanig zijn gekozen dat ze met het beschikbare budget bereikt kunnen worden, rekening houdend met plausibele scenario's voor de invloed van externe factoren en beleidsmaatregelen.
Tijdsgebonden	Er moet een datum zijn vastgelegd waarop de einddoelstelling moet zijn bereikt.
Consistent	De doelstellingen moeten onderling consistent zijn (het ene doel moet het andere niet uitsluiten) en consistent met de basisgegevens (als de basisgegevens veranderen, moeten de doelen zo nodig ook worden aangepast).

⁸⁷ Deze normen zijn ook gebruikt voor de beoordeling van maatregeldoelen. Zie paragraaf 3-1 voor verdere toelichting.

4-2 Rotterdam richtte driedelige crisisorganisatie op

Toen in maart 2020 de eerste lockdown werd afgekondigd, had de gemeente Rotterdam geen crisisorganisatie of -plan paraat. Wel had de gemeente in 2016 het 'Strategisch kader continuïteit' opgesteld. Daarin waren afspraken vastgelegd voor het borgen van de continuïteit van de dienstverlening van de gemeente Rotterdam, zoals de opdracht tot oprichting van een (clusteroverstijgend) crisisteam continuïteit.⁸⁸ Dit kader was niet (meer) bekend ten tijde van de inrichting van de coronaorganisatie.⁸⁹ Voor bijvoorbeeld veiligheidsregio's is een crisisplan verplicht (zie kader).

Regionaal crisisplan veiligheidsregio

Veiligheidsregio's zijn wettelijk verplicht een crisisplan vast te stellen, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven.⁹⁰ De VRR heeft hiertoe het *Regionaal crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2020 – 2024*. In dit plan is onder andere vastgelegd wat een ramp of crisis is, hoe wordt bepaald tot op- of afschaling van de crisisbestrijding en hoe de crisisbestrijding wordt gecoördineerd.⁹¹

Vanaf de start van de eerste lockdown hield een gedeelte van het college van B en W informele vrijdagssessies. Vóór de coronaperiode hield het college op vrijdagen onder andere wijkbezoeken. Deze vielen weg en het college beoogde deze ruimte te gebruiken om een sociaaleconomische corona-aanpak op te stellen.⁹² Deze sessies vonden tot oktober 2020 buiten recesperiodes vrijwel wekelijks plaats. Daarna werd overgestapt op een maandelijkse frequentie. Dit overleg had geen formele status; besluiten moesten op de collegevergadering op dinsdag genomen worden. In de praktijk is dit ook grotendeels gebeurd. Wel zijn soms raadsbrieven op informele vrijdagssessies vastgesteld. Ook zijn er met name aan het begin van de coronaperiode op vrijdagen richtinggevende keuzes en besluiten voor de corona-aanpak, en in een enkel geval voor een specifieke maatregel, genomen.

Eind maart 2020 heeft het college twee procesdoelen gesteld:

- Een monitor opstellen om het gesprek in het college verder te brengen.
- Een plan formuleren voor de stad na corona dat klaar moet zijn voor de zomer van 2020 en voordat de noodmaatregelen eindigen.⁹³

De ambtelijke organisatie van de corona-aanpak werd vervolgens onderverdeeld in drie zogenoemde 'sporen' met daarin één of meerdere teams:

- **spoor 1: crisis & continuïteit**, gericht op het gaande houden van de gemeentelijke dienstverlening geleid;
- **spoor 2: impact & nazorg**, gericht op het samenbrengen van informatie en het adviseren over steunmaatregelen; en
- **spoor 3: herstelfase**, gericht op het opstellen van een herstelaanpak.⁹⁴

⁸⁸ Gemeente Rotterdam (Directie Veiligheid), *Strategisch kader continuïteit*, 14 december 2016.

⁸⁹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁹⁰ Wet veiligheidsregio's, BWBR0027466, artikel 16 (2019), wetten.overheid.nl/BWBR0027466.

⁹¹ Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, *Regionaal crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2020 – 2024*, (Rotterdam: VRR), www.vr-rr.nl/over/rcf/crisisbeheersing/regionaal-crisisplan.

⁹² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

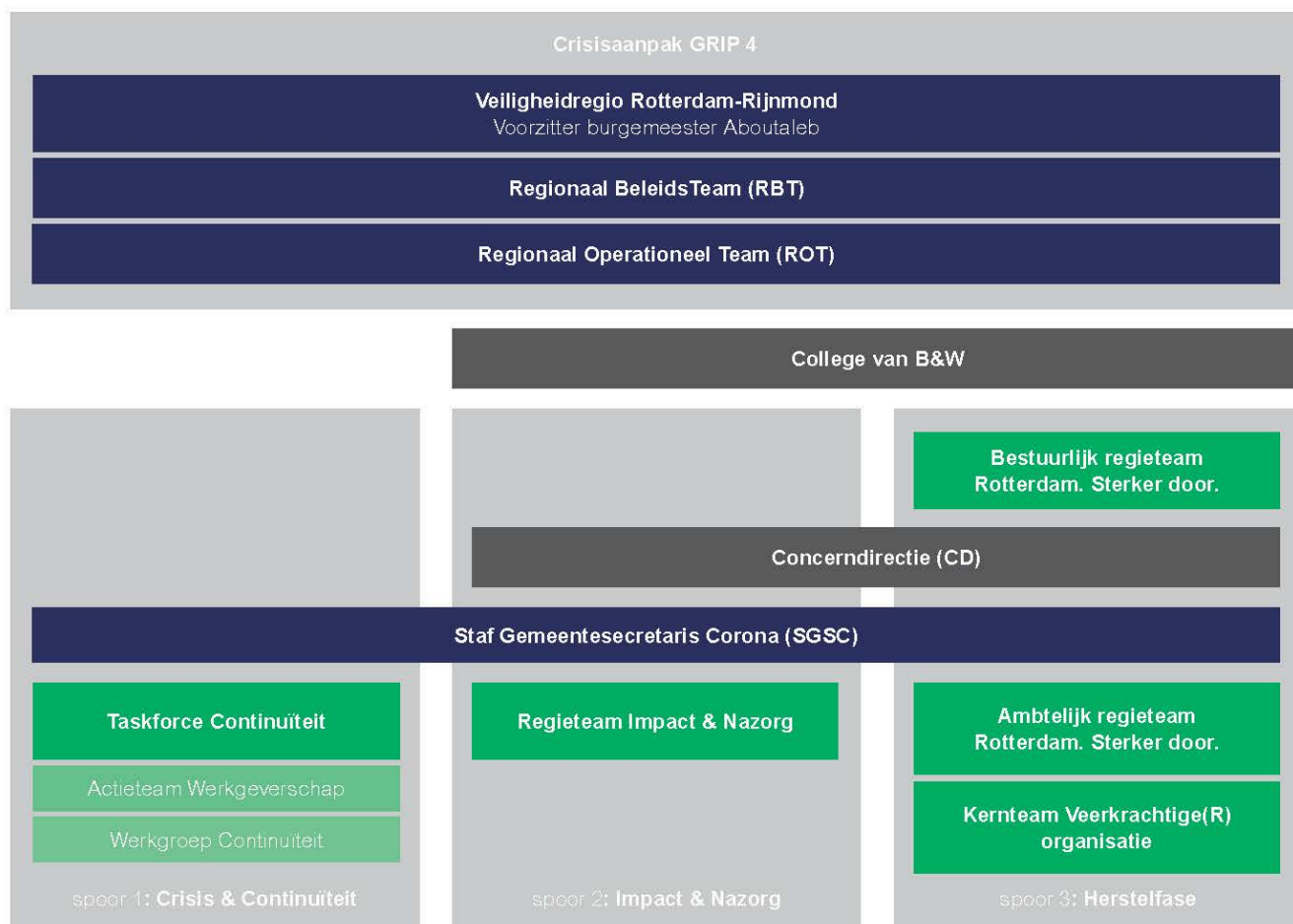
⁹³ Gemeente Rotterdam (BCO), "Kern informele sessie college Rotterdam vrijdag 27 maart '20," 27 maart 2020.

⁹⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), "Structuur interne organisatie gemeente Rotterdam COVID-19," 14 mei 2020.

Het tweede en derde spoor gaven invulling aan de door het college gestelde procesdoelen. De verdeling van de corona-aanpak in deze drie sporen is gedurende de gehele coronaperiode gehandhaafd.⁹⁵

Figuur 4-1 geeft een organogram van de verschillende sporen én van de daaronder vallende teams uit mei 2020. Deze sporen vielen allemaal onder de gemeentesecretaris, in de zogenoemde “staf gemeentesecretaris corona” (SGSC). Omdat de gemeentesecretaris ook een rol had (en heeft) binnen de veiligheidsregio, werd het technisch voorzitterschap van de SGSC belegd bij het hoofd van de taskforce continuïteit.⁹⁶

Figuur 4-1 Organogram corona-aanpak gemeente Rotterdam



Bron: Gemeente Rotterdam (BCO), “Structuur interne organisatie gemeente Rotterdam COVID-19,” 14 mei 2020.

⁹⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), “Structuur interne organisatie gemeente Rotterdam COVID-19,” 6 december 2021.

⁹⁶ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

4-2-1 Deel 1: Gaande houden dienstverlening

De taskforce continuïteit leidde spoor 1, 'crisis & continuïteit'. Dit spoor richtte zich op het gaande houden van de gemeentelijke dienstverlening onder de coronabeperkingen. Voorbeelden hiervan zijn het versneld overstappen naar Microsoft Teams en het aanpassen van werkwijzen aan de coronarestricties. Ook was de taskforce op concernniveau verantwoordelijk voor het welzijn van medewerkers in de coronaperiode.⁹⁷ Dit onderzoek gaat verder niet op spoor 1 is, omdat het geen betrekking heeft op het coronasteunbeleid – en de maatregelen.

4-2-2 Deel 2: Thermometer in de stad

Het regieteam voor spoor 2, 'impact & nazorg' (I&N), gaf invulling aan de volgende taken:⁹⁸

- Monitoren van de gevolgen van de coronaperiode om zo te helpen bepalen waar en wanneer maatregelen nodig zijn om de impact van corona op de stad te verzachten. Dit gebeurde door het samenbrengen van informatie en uitvoeren van onderzoek.
- Regie voeren op de juridische kaders bij te nemen maatregelen om verschillen tussen clusters te voorkomen (bij onder meer inkoop en contracten, debiteurenbeheer, subsidies, schade en compensatie en coulance). De uitvoering hiervan lag bij de clusters en bij een clusteroverstijgende, informele coronawerkgroep van juristen, het zogenoemde 'Corona Crisis Team' (CCT).
- Inzicht geven in behoefte aan en type nazorg dat er nodig is voor de stad en het personeel van de gemeente Rotterdam.
- Het genereren en delen van een maatregelenoverzicht van landelijke, regionale en lokale maatregelen om de impact van corona te verzachten.

Hoofdstuk 6 bespreekt de rol van regieteam I&N in meer detail.

4-2-3 Deel 3: Sterker uit de crisis

De ambitie voor een economisch en maatschappelijk herstelplan voor na de coronaperiode resulteerde in het collegeprogramma 'Rotterdam. Sterker door' (RSD).⁹⁹ Het ambtelijk regieteam RSD werkte dit programma uit.

Inkoop adviestraject agile-werken

Omdat de gemeente onvoldoende ervaring had met *agile*-werkwijzen is een extern adviestraject ingekocht voor maximaal € 210.000. Deze opdracht is enkelvoudig onderhands aanbesteed. De gemeente hanteerde destijds een drempelwaarde voor enkelvoudig onderhands van € 30.000 en de drempelwaarde voor Europees aanbesteden betrof € 214.000. De gemeente oordeelde zelf dat de motivering om niet meervoudig onderhands aan te besteden ontoereikend was.¹⁰⁰ In ieder geval € 75.790 van de uiteindelijke kosten is direct te relateren aan RSD.¹⁰¹

⁹⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁹⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), "Regieteam Impact & Nazorg," [versie 1] 29 april 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Juridische ondersteuning van Gemeente Advocaten Rotterdam bij corona(steen)maatregelen," 7 mei 2025.

⁹⁹ College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) - stand van zaken 3 april 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb004231, 3 april 2020).

¹⁰⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), "Jeo Externe Inhuur ErBovenOp," 24 juni 2025.

¹⁰¹ E-mail ambtenaar en ambtelijk wederhoor.

Voor het regieteam RSD is een concept-plan van aanpak opgesteld. Dit plan is niet bestuurlijk of door de concerndirectie bekrachtigd. Ook is er geen plan volgens de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) opgesteld. Ambtenaren geven daar twee redenen voor. Ten eerste was er haast om snel met resultaten te komen. Ten tweede had men het idee dat RSD zich door de onzekerheid rondom de coronaperiode niet goed leende voor een projectmatige (RSPW-)aanpak. RSD is daarom volgens de principes van het zogenoemde *agile*-werken: kort cyclisch en met korte sprints.¹⁰²

In de praktijk heeft het regieteam RSD op twee manieren gewerkt aan de corona-aanpak. Ten eerste heeft het regieteam gewerkt aan het opstellen en coördineren van steunmaatregelen. De uitvoering van de maatregelen zelf lag bij de clusters. Ten tweede had het regieteam een communicatieve tak. Het was volgens een ambtenaar namelijk noodzakelijk als lokale overheid perspectief te bieden en zichtbaar te zijn in de stad.¹⁰³ Hiertoe is een communicatieteam opgesteld en is samengewerkt met een extern communicatiebureau.¹⁰⁴ Vanaf november 2020 werden de taken opgedeeld in drie teams:

- team “economie,” gericht op de vormgeving van economisch herstel;
- team “sociaal herstel,” gericht op de vormgeving van sociaal herstel: en
- team “bestuurlijke verbinding,” gericht op de coördinatie en communicatie van het gehele programma.¹⁰⁵

Spoor 3 omvatte ook het kernteam veerkrachtige(r) organisatie. Dit team had de opdracht om “nieuwe (slimmere) werkwijzen tijdens de crisis te verzilveren en verduurzamen.” Het doel was het concern zo “effectiever, toekomstbestendig(er) en sterker te maken.”¹⁰⁶ Dit omvatte met name de nieuwe werkwijzen die binnen spoor 1 werden geïmplementeerd en had geen betrekking op de wijze van beleidsvorming binnen RSD.¹⁰⁷

Uiteindelijk zijn de volgende programma’s uit het kernteam veerkrachtige(r) organisatie voortgekomen:

- Anders werken: de beweging naar een hybride organisatie waarin digitaal wordt samengewerkt.
- Leiderschap: het ontwikkelen en (intern) uitdragen van een nieuwe visie op ambtelijk leiderschap.
- Match’R: het ontwikkelen van een data-gedreven proces voor loopbaanbegeleiding en strategische capaciteitsvraagstukken voor het ambtelijk apparaat.
- Werken in stad en wijk: een “veranderkundige aanpak om te komen tot sturings- en inrichtingsprincipes en integrale dienstverlening die de menselijke maat toepast.” Dit is later ingevuld met bijvoorbeeld maatwerkbudgetten.¹⁰⁸

¹⁰² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁰³ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁰⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), “Werkwijze ambtelijk en bestuurlijk proces Rotterdam. Sterker Door,” juni 2020.

¹⁰⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), “Organisatieschema_RSD_v3_namen,” 27 oktober 2020.

¹⁰⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), “Structuur interne organisatie gemeente Rotterdam COVID-19,” 14 mei 2020.

¹⁰⁷ E-mail ambtenaar.

¹⁰⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), “Organisatieontwikkeling 010 in samenhang,” 14 april 2021.

Resilient Rotterdam

Het programma Resilient Rotterdam bestond al voor de coronaperiode. Het team “werkt aan de veerkracht van de stad” ten tijde van onder meer klimaatverandering, digitale dreigingen en sociale ongelijkheid. Veerkracht definieert het team als volgt: “Het vermogen om goed om te gaan met tegenslagen, stress of moeilijke situaties. Veerkrachtige steden herstellen snel na een incident, crisis of tegenslag, leren hiervan, en passen zich aan om sterker terug te komen.” ¹⁰⁹ Veerkracht wordt onderscheiden van weerbaarheid, gericht op het voorkomen of verminderen van (de impact van) risico's. ¹¹⁰ Rotterdam is sinds 2013 lid van het Resilient Cities Network, een organisatie voor kennisdeling tussen steden omtrent weerbaarheid tegen rampen en dreiging.

In de coronaperiode heeft Resilient Rotterdam op verschillende manieren een bijdrage geleverd aan het coronasteunbeleid, met name door: literatuur onderzoek te (laten) doen; onderzoek te (laten) doen naar veerkracht; *best practices* van andere steden en landen te verzamelen; en als veerkrachtexpert binnen de gemeente mee te denken over de organisatie en corona-aanpak. ¹¹¹

4-3 Collegeprogramma RSD gaf algemene visie

Bij de start van het collegeprogramma RSD stelde het college het algemene doel vast om sterker uit de crisis te komen. Specifiek werden daarbij drie thema's genoemd economie, samenredzaamheid en arbeidsmarkt. Ook werd daarbij een algemene verdeling gemaakt in drie fasen, die later terugkwam in het actieplan RSD (zie paragraaf). ¹¹² Tegelijkertijd is besloten vast te houden aan het coalitieakkoord en de daarin opgenomen drie collegedoorbraken. ¹¹³ In mei 2020 heeft het college het definitieve plan van aanpak van het collegeprogramma RSD vastgesteld (zie kader). Omdat het collegeprogramma een algemene visie betreft, toetst de rekenkamer de doelstellingen in dit collegeprogramma niet aan de smart-c normen.

Ambtenaren geven aan dat de doelen uit het collegeprogramma niet erg concreet waren geformuleerd. ¹¹⁴ Hoewel het college vanuit een gezamenlijke richting bestuurd, was het volgens een ambtenaar zoeken naar een duidelijke visie. ¹¹⁵ In een tussentijdse evaluatie werd opgemerkt dat er binnen het regieteam RSD de behoefte was aan een heldere scope, ordening en clustering van de inzet. ¹¹⁶

Ook kregen deze doelen een andere lading gedurende de coronaperiode. ¹¹⁷ Oorspronkelijk was het idee dat gezondheidsmaatregelen een paar maanden zouden duren, en dat daarna gewerkt kon worden aan herstel. ¹¹⁸ In de praktijk waren er uiteindelijk drie lockdowns over meerdere jaren. Volgens ambtenaren kreeg 'sterker de crisis uit' daarmee ook een andere lading.

¹⁰⁹ Gemeente Rotterdam, “Resilient Rotterdam”, geraadpleegd op 22 oktober 2025, www.rotterdam.nl/resilient-rotterdam.

¹¹⁰ VNG, *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau: Voor het lokaal bestuur, beleidsadviseurs en samenwerkingspartners* (Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2025), www.vng.nl/publicaties/handreiking-weerbaarheid-en-veerkracht-op-lokaal-niveau.

¹¹¹ Gemeente Rotterdam (SO), “Aanbod resilience team,” 20 maart 2020.

¹¹² Gemeente Rotterdam (BCO), “Vrijdagsessie college,” 3 april 2020.

¹¹³ Deze doorbraken waren: “energietransitie en economie gaan hand in hand”; “kansen voor iedereen met goed onderwijs, werk en taal”; en “fijn wonen in een wereldstad, nu en in de toekomst.”

¹¹⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹¹⁵ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹¹⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), “Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam Sterker door,” 21 juli 2020.

¹¹⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹¹⁸ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

Doel collegeprogramma RSD

In het collegeprogramma RSD zijn de doelen beschreven als vier maatschappelijke opgaven:

- “Negatieve effecten van de crisis beperken.
- Ruimte creëren voor herstel en stimulering (economisch, financieel en maatschappelijk herstel van de stad met werk voor velen).
- Nieuwe groei en bloeikansen van de crisis benutten om op punten versneld voorwaarts te gaan (langere termijn versterking van de stad en economie).
- De stad weerbaarder en veerkrachtiger maken zodat we (nog) sterker staan en beter voorbereid zijn op een volgende crisis.”

Ook omvatte het collegeprogramma drie procesdoelen:

- “Vasthouden van solidariteit en community-gevoel, saamhorigheid en samenredzaamheid.
- Kansen pakken op veranderingen/doorbraken.
- Samen met de stad: uitbouwen en mobiliseren netwerk in en voor de Rotterdam.”¹¹⁹

Tot slot gaf het collegeprogramma een fasering in drie sporen die later is opgenomen in het actieplan RSD (paragraaf 4-4-4). In de fasering waren de volgende doelen per spoor opgenomen:

- “De stad/economie weer aan de praat krijgen (zo snel mogelijk maximaal benutten van de beperkte mogelijkheden die de 1,5 m maatschappij biedt). Levendigheid in de stad (mensen iets geven om naar uit te kijken/te kunnen doen).”
- “Effecten crisis beperken en met sectoren in de stad plannen maken voor herstel en in programma uitvoeren, verzachten effecten crisis door middelen (begroting, investeringen, langere termijnplannen) te bestemmen voor herstel.”
- “Nieuwe inzichten en kansen vertalen naar strategie en beleid (en investeringen) langere termijn: ‘naar een meer weerbare en veerkrachtige economie en samenleving.’”¹²⁰

De procesdoelstellingen weerspiegelen vijf aspecten van crises

De procesdoelstellingen kwamen voort uit de behoefte om op een andere wijze te werken. De rekenkamer herkent daarin vijf aspecten die raken aan beleidsvoering in crisisperiodes.

- **Communicatie:** Volgens ambtenaren was een belangrijk doel van het collegeprogramma RSD ook communicatief: laten zien dat de gemeente en het stadsbestuur er waren voor Rotterdam. De gedachte was dat het noodzakelijk was perspectief te bieden en zichtbaar en betrokken te zijn bij mensen, organisaties en bedrijven in de stad.¹²¹ Het eerste procesdoel is niet toegelicht, maar lijkt het belang te onderstrepen van expressieve maatregelen, gericht op het gevoel van Rotterdamse inwoners en organisaties.
- **Kansen benutten:** Het tweede procesdoel benoemde dat in de coronaperiode kansen gepakt moesten worden op veranderingen en doorbraken. Deels is aan deze procesdoelstelling invulling gegeven met het kernteam veerkrachtige(r) organisatie (zie paragraaf 4-2-3). Deels betrof dit ook het benutten van inhoudelijke kansen, zoals het uitvoeren van de ‘7 stadsprojecten’. Zulke maatregelen hadden geen directe link met corona, maar konden makkelijker worden doorgevoerd door de ze te verbinden met coronasteun.¹²²

¹¹⁹ Gemeente Rotterdam (BCO), “Rotterdam. Sterker door.: Bestuurlijke samenvatting,” 15 mei 2020, 3.

¹²⁰ Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door., 5.

¹²¹ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interview.

¹²² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

- **Samenwerken** Het derde procesdoel betreft de ambitie om op een andere manier samen te werken met andere partijen. Voorbeelden zijn: “co-creatie, cofinanciering, aansluiten bij initiatieven van buiten en/of betrekken van partijen buiten de overheid: dat is hoe we willen werken.”¹²³
- **Wendbaarheid**: Omdat de coronaperiode onzeker was, wilde het college anders sturen, namelijk: “wendbaarheid in plaats van klassieke sturen richting vooraf gestelde doelen en targets” en “leidende principes en afwegingskaders in plaats van targets”.¹²⁴ Ook de agile-aanpak van het regieteam RSD past binnen de wens om wendbaar te zijn.
- **Integraliteit**: Ook zou de corona-aanpak integraal moeten zijn.¹²⁵ Ambtenaren geven aan dat het in de coronaperiode inderdaad beter lukte om clusteroverstijgend te werken.

4-4 Zeven beleidsdocumenten probeerden richting te geven

Met verschillende beleidsdocumenten is invulling gegeven aan het collegeprogramma RSD. Met beleidsdocumenten bedoelt de rekenkamer ambtelijke of bestuurlijke documenten die betrekking hebben op meerdere coronasteunmaatregelen en die proberen richting te geven aan het coronasteunbeleid. Deze beleidsdocumenten bevatten grofweg drie vormen van richtinggeving: afwegingen om coronasteunmaatregelen te nemen, afwegingen om steun aan organisatie te verstrekken en (inventarisaties van) maatregelpakketten. Tabel 4-2 geeft een overzicht van de onderzochte beleidsdocumenten.

Tabel 4-2: Beleidsdocumenten met betrekking tot coronasteunmaatregelen

Document	Omschrijving	Datum
Afwegingskader ^a	Concept afwegingskader met leidende principes voor interne besluitvorming rondom coronasteunmaatregelen.	28 april 2020
Rapport Rotterdam uit de crisis ^b	Aanvulling van de door het college geïdentificeerde maatregelen met input van raadsfracties en gebiedscommissies.	1 juni 2020
Leidraad Rotterdamse corona-noodsteun ^c	Randvoorwaarden voor de vormgeving van steun aan organisatie.	16 juni 2020
Actieplan Rotterdam sterker door (actieplan RSD) ^d	Korte termijn actieplan met maatregelen (zomerprogramma) en vooruitblik op herstelprogramma.	16 juni 2020
Herstel- en vernieuwingsagenda (Hva) ^e	Plan voor economisch herstel na de coronaperiode.	30 september 2020
Herstelaanpak corona sociaal ^f	Overzicht van coronasteunmaatregelen voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen.	16 februari 2021
Beleidskader coronasteun ^g	Beleidskader met algemene uitgangspunten voor steun aan organisatie.	23 maart 2021

Noten: ^a Gemeente Rotterdam (BCO), “Filter/ afwegingskader t.b.v. college 24 april,” [concept] 28 april 2020. ^b D. van Dommelen, Rotterdam uit de crisis: Inventarisatie van opstart-maatregelen voor de stad Rotterdam in tijden van COVID-19, (Rotterdam, 2020). ^c Gemeente Rotterdam (BCO), “Leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020,” 16 juni 2020, 1. ^d Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door., 16 juni 2020. ^e Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door.: Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie, 30 september 2020. ^f College van B en W Rotterdam, “Rotterdam. Sterker. Door. in het sociaal domein. Afdoeningsvoorstel motie ‘zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen’ en toezegging ‘Code rood-Corona’,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb2213, 16 februari 2021). ^g Gemeente Rotterdam, Beleidskader coronasteun 2021.

¹²³ Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door., 3.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

4-4-1 Afwegingskader

In april 2020 heeft regieteam RSD een afwegingskader opgesteld voor het nemen van coronasteunmaatregelen. Een conceptversie van dit kader heeft eind april voorgelegd in het college. Daar is besloten het afwegingskader verder uit te werken.¹²⁶ Tabel 4-3 geeft het hoofddoel van dit kader, en beoordeelt in hoeverre dit smart is. Vervolgens hebben experts op het gebied van bestuurskunde en stedelijke ontwikkeling van de Erasmus Universiteit Rotterdam input geleverd op dit concept.¹²⁷ Uiteindelijk is het afwegingskader niet definitief vastgesteld.¹²⁸

Tabel 4-3: Het doel van het afwegingskader was niet smart geformuleerd

Doel	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden
Een meer weerbare en veerkrachtige samenleving en economie.	Nee	Nee	Nee	Deels	Nee

Bron: Gemeente Rotterdam (BCO), "Filter/ afwegingskader t.b.v. college 24 april," [concept] 28 april 2020, 3.

De rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de criteria uit het afwegingskader daadwerkelijk zijn toegepast om te besluiten over het al dan niet nemen van maatregelen (zie paragraaf 4-6-1). Het kader heeft op twee manieren een vervolg gekregen:

- De vraag hoe om te gaan met steunaanvragen is verder uitgewerkt in de 'leidraad Rotterdamse coronanoodsteun' (paragraaf 4-4-3).
- Een aantal afwegingen komen in aangepaste vorm terug in de latere herstel- en vernieuwingsagenda (paragraaf 4-4-5).¹²⁹

4-4-2 Rapport Rotterdam uit de crisis

Eind april 2020 heeft het college van B en W aan PWC-partner (en huidige gemeenteraadslid) Diederik van Dommelen de opdracht gegeven om ideeën en suggesties voor op te halen in gesprekken met gemeenteraadsleden, gebiedscommissies en de burgemeester. De opdracht is vooraf met het presidium van de raad besproken (zie hoofdstuk 5).¹³⁰

De opdracht was om de aanpak, om Rotterdam sterker uit de crisis te laten komen, te verrijken met ideeën. Dit doel werd verder ingevuld met verschillende criteria. Tabel 4-4 laat zien in hoeverre dit resulteerde in een smart doel.

Tabel 4-4: Het doel van 'Rotterdam uit de crisis' was niet smart geformuleerd

Doel	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden
Rotterdam komt (aanwijsbaar economisch, financieel en maatschappelijk) sterker uit de crisis.	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee

Bron: Van Dommelen, Rotterdam uit de crisis, 3.

¹²⁶ E-mail ambtenaar.

¹²⁷ Erasmus Universiteit Rotterdam, "Expert judgment EUR op filter/afwegingskader gemeente Rotterdam," 5 juni 2020.

¹²⁸ E-mail ambtenaar.

¹²⁹ E-mail ambtenaar.

¹³⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), "R'dam er boven op: Vrijdagsessie college 17 april 2020," november 2024.

De taakopvatting van Van Dommelen was om “vanuit een neutrale, apolitieke, onafhankelijke invalshoek ideeën, initiatieven en suggesties te inventariseren, te analyseren, te clusteren en te toetsen aan vooraf vastgestelde criteria.”¹³¹ Deze criteria zijn gebruikt om de inbreng van gemeente- en wijkraadsleden te beoordelen op bruikbaarheid. De toetsing van deze criteria vond volgens het rapport plaats “zonder diepgravende analyse of feitencheck” en is per cluster van maatregelen toegepast.¹³² Uiteindelijk zijn de bevindingen gerapporteerd in het rapport ‘Rotterdam uit de crisis’.

In het rapport ‘Rotterdam uit de crisis’ worden 31 suggesties voor maatregelen genoemd. Deze suggesties komen voort uit gesprekken met de raad, aangevuld met inzichten van Van Dommelen zelf en het bedrijfsleven.¹³³ Uiteindelijk identificeert het rapport drie onderwerpen die op brede consensus van de gesprekspartners kunnen rekenen: een flexibel bestuur, het naar voren halen van investeringen en omscholing. Het college gaf aan deze drie onderwerpen als bestendinging van het coalitieakkoord te zien en zegde toe te verkennen hoe de aangedragen ideeën en suggesties een plaats konden krijgen in beleid en uitvoering.¹³⁴

Sommige aangedragen maatregelen waren staand beleid.¹³⁵ Zo werden ideeën aangedragen om de belastinginning bij bedrijven tijdelijk op te schorten, terwijl dit al sinds maart 2020 gebeurde. Ook omvatten de aangedragen voorbeelden en suggesties deels beleid waar al voor de oplevering van het rapport aan gewerkt werd. Zo werd opgeroepen tot flexibiliteit bij aanvragen van horecaondernemers voor meer fysieke ruimte, terwijl de beleidsvoorbereiding daarvoor al liep.

Andere maatregelen zijn na de presentatie van ‘Rotterdam uit de crisis’ ingevoerd. De eerste tranche van het noodfonds sport en cultuur is met de voorjaarsbesluitvorming vastgesteld. Kort daarna is besloten het coronaloket op te richten. Andere maatregelen, zoals de makersregeling en investeringen in omscholing zijn in november 2020 met de begroting vastgesteld.

Bij de meeste maatregelen identificeerde het rapport ‘Rotterdam uit de crisis’ risico's rondom de betaalbaarheid. Het rapport onderkende dat veel van de voorstellen een significant effect leken te hebben op de gemeentelijke financiën. Vooral maatregelen op het gebied van gemeentelijke dienstverlening, zoals het soepeler om te gaan met bestaande regels, werden als financieel haalbaar gezien. Ook maatregelen gericht op het stimuleren van OV, lokale middenstand en horeca om binnen de coronabeperkingen te kunnen functioneren werden als financieel haalbaar beoordeeld. Voor maatregelen gericht op bijvoorbeeld het bieden van lastenverlichtingen, van steun aan sport- en culturele instellingen, of het bestrijden van armoede en eenzaamheid was de financiële haalbaarheid volgens het rapport onvoldoende, of moest deze verder onderzocht worden.¹³⁶

¹³¹ Van Dommelen, Rotterdam uit de crisis, 1-2.

¹³² Van Dommelen, Rotterdam uit de crisis, 3.

¹³³ E-mail ambtenaar.

¹³⁴ College van B en W Rotterdam, “Voorjaarsbrief,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7586, 16 juni 2020), 3-4.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ College van B en W Rotterdam, “Voorjaarsbrief,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7586, 16 juni 2020), 13-26.

4-4-3 Leidraad Rotterdamse coronanoodsteun

In juni 2020 heeft het college een leidraad vastgesteld om om te gaan met steunaanvragen van organisaties. Deze leidraad is parallel ontwikkeld aan het noodfonds dat is ingezet om met name sport- en culturele organisaties te ondersteunen.¹³⁷ De ontwikkeling van het noodfonds was ook de aanleiding om deze leidraad op te stellen.¹³⁸ De tijdshorizon van de kader was tot en met 1 september 2020. Deze tijdshorizon was gekozen, omdat de gemeente in september steunpakketten vanuit het Rijk verwachtte.¹³⁹

In de leidraad is geen expliciet doel opgenomen. De rekenkamer kan daarom niet beoordelen of dit doel smart geformuleerd was. Deze paragraaf beschrijft de verdere inhoud van de leidraad. Paragraaf 4-6-2 beschrijft hoe de afwegingen uit dit beleidskader zijn toegepast.

De leidraad bestond uit vijftien algemene randvoorwaarden. Deze omvatten:

- *Eisen aan de organisaties die steun wilden ontvangen.* Deze organisaties moesten bijvoorbeeld een essentieel onderdeel van de maatschappelijke of publiek economische infrastructuur van de gemeente zijn.
- *Eisen aan de aard en omvang van de schade.* De financiële nood mocht bijvoorbeeld geen oorsprong hebben vóór 31 december 2019.
- *Eisen aan de door organisaties getroffen maatregelen.* Organisaties moesten aantoonbaar alles in het werk hebben gesteld om de gevolgen van corona zelf op te vangen.
- *Een afbakening van de mogelijke steun, inclusief typologie.* Zo kwamen organisaties pas in aanmerking voor noodsteun, als andere vormen van steun, zoals betalingsuitstel, onvoldoende waren.
- *Een verplichting tot terugbetaling van overcompensatie.*

Daarnaast omvatte de leidraad aanvullende randvoorwaarden, die per categorie specificeerden welk type organisatie voor noodsteun in aanmerking zou komen. Deze randvoorwaarden zijn opgesteld voor drie categorieën organisaties:¹⁴⁰

- sport, natuur en recreatie;
- cultuur; en
- sociale ondernemers.

Met deze randvoorwaarden probeerde de gemeente het maatschappelijk belang te operationaliseren. Voor organisaties op het gebied van sport, natuur en recreatie en op het gebied van cultuur werd dit gedaan met twee randvoorwaarden. De eerste eis was dat activiteiten pasten binnen het gemeentelijke beleid. De tweede eis was dat de organisatie een subsidie- of inkooprelatie met de gemeente had. Voor sociale ondernemers betrof dit vooral een afbakening van het begrip 'maatschappelijk impact'. Daaronder werd onder meer verstaan het bieden van structurele werkgelegenheid voor kwetsbare Rotterdammers en het ontzorgen van kwetsbare Rotterdammers met meervoudige problematiek.¹⁴¹

¹³⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), "Leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020," 16 juni 2020, 1.

¹³⁸ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹³⁹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁴⁰ Daarnaast werd de mogelijkheid opgehouden om met een separate regeling steun te bieden aan organisaties met een unieke positie binnen de Rotterdamse commerciële infrastructuur en met een onontbeerlijke maatschappelijke functie.

¹⁴¹ Gemeente Rotterdam (BCO), "Leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020," 16 juni 2020, 3. De leidraad omvatte ook prioriteringscriteria binnen de drie categorieën organisaties voor het geval de randvoorwaarden onvoldoende trechterden en de omvang van de verzoeken 'niet verenigbaar' zou zijn met een houdbare gemeentebegroting. Uiteindelijk heeft de gemeente deze prioriteringscriteria niet toegepast.

In de leidraad wordt ook ruimte geboden om na beoordeling door de gemeenteraad steun te verlenen aan zogenoemde “stadsbepalende” commerciële organisaties. Dit werd gedefinieerd als organisaties met:

- “een unieke positie binnen het Rotterdamse commerciële infrastructuur, waarvoor geen vergelijkbare alternatieven beschikbaar zijn of de kosten om deze alternatieven te creëren wegen niet op tegen kosten van de steun”; en
- “naast de commerciële activiteiten ook een onontbeerlijke maatschappelijke functie.”¹⁴²

4-4-4 Actieplan Rotterdam sterker door

Met het actieplan ‘Rotterdam. Sterker door’ gaf het college van B en W een tijdspad voor de maatregelen van de gemeente Rotterdam.¹⁴³ Deze maatregelen omvatten:

- 1 Acties om het openbare leven in Rotterdam te *herstarten* (het zogeheten ‘zomerprogramma’) (tot eind 2020);
- 2 het beginnen met het *herstellen* van de sociaaleconomische schade (tot eind 2021);
- 3 het vooruitkijken om *sterker uit de crisis te komen* (tot na 2021).

Tabel 4-5 geeft het hoofddoel van het actieplan RSD en beoordeelt in hoeverre dit smart was geformuleerd.

Tabel 4-5: Het doel van actieplan RSD was niet smart geformuleerd

Doel	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden
Rotterdamers, stad, haven en regio sterker uit de crisis te laten komen.	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee

Bron: Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door., 3.

Het RSD zomerprogramma gaf binnen het actieplan RSD invulling aan het herstarten en omvatte oorspronkelijk tien maatregelen. Later is hier nog één maatregel aan toegevoegd. Daarnaast werden drie maatregelen verwacht en in het zomerprogramma aangekondigd.¹⁴⁴ Dit zomerprogramma was deels een samenvatting van eerder genomen maatregelen.

Het actieplan ‘Rotterdam. Sterker door.’ blikte ook vooruit met een herstelprogramma. Dat programma richtte zich op drie onderwerpen: (1) een investeringsprogramma voor stadprojecten; (2) bouwen; en (3) omscholing. Het idee was dat deze investeringen als economische katalysator zouden werken.¹⁴⁵ Deels overlappend werd in de voorjaarsbrief toegelicht hoe de drie onderwerpen van het rapport ‘Rotterdam uit de crisis’ zouden worden uitgevoerd. Er werd toegezegd met de begroting van 2021 middelen vrij te maken om investeringen naar voren te halen. Ook werd er toegezegd geld vrij te maken voor omscholing van Rotterdammers. Tot slot werd er toegezegd de besluitvorming te versnellen. Het doel van het herstelprogramma was “om Rotterdamers, stad, haven en regio sterker uit de crisis te laten komen.”¹⁴⁶ De

¹⁴² Gemeente Rotterdam (BCO), “Leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020,” 16 juni 2020, 3-4.

¹⁴³ Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door.

¹⁴⁴ Overigens zijn niet al deze maatregelen binnen dit onderzoek onderzocht, omdat niet alle maatregelen pasten binnen de gehanteerde definitie van coronasteunmaatregelen (zie bijlage 4).

¹⁴⁵ Gemeente Rotterdam, Rotterdam. Sterker door., 17.

¹⁴⁶ College van B en W Rotterdam, “Voorjaarsbrief,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7586, 16 juni 2020), 2.

bijbehorende financiële dekking van deze toezeggingen was nog niet opgenomen in de eerste herziening.¹⁴⁷

4-4-5 Herstel- en vernieuwingsagenda

Het in het actieplan RSD aangekondigde herstelplan volgde met de 'herstel- en vernieuwingsagenda' (Hva). De Hva is opgesteld onder leiding van een regiegroep. Deze regiegroep bestond naast de gemeente uit vertegenwoordigers van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, de regionale ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter, het citymarketingbureau Rotterdam Partners, en de Erasmus Universiteit. De Hva werd met de begroting 2021 aan de raad voorgelegd. De Hva ging in op de vraag hoe Rotterdam "in het post-coronatijdperk de weg terugvindt naar een gezonde, veerkrachtige en onderscheidende economie."¹⁴⁸

Tabel 4-6: De doelen in de Hva zijn niet smart geformuleerd

Doel	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden
Het herstellen van de economie en het economisch verdienvermogen voor de langere termijn.	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee
Rotterdamers die hun baan verloren hebben weer aan het werk krijgen.	Ja	Nee	Ja	Deels	Nee
Het versnellen van transitie op het gebied van digitaal, circulair, energie.	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee
Het versterken van de veerkracht van de economie.	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee

Bron: Gemeente Rotterdam, Herstel en vernieuwingsagenda, 3-4.

De Hva omvatte een beknopte evaluatie van de impact van corona op de Rotterdamse economie. Daarin werden verschillende sectoren geïdentificeerd die volgens de gemeente onder druk stonden of op een andere manier door corona waren veranderd. Ook werd geconstateerd dat doelen met betrekking tot de energietransitie en circulariteit onder druk stonden en dat de kansenongelijkheid toenam.¹⁴⁹ De Hva formuleerde vier doelstelling om deze impact te verminderen. Tabel 4-6 beoordeelt in hoeverre deze doelen smart geformuleerd waren.

De Hva gaf verschillende uitgangspunten en criteria voor maatregelen. Ten eerste uitgangspunten waar alle maatregelen aan moesten voldoen. Ten tweede afwegingscriteria waar maatregelen niet volledig aan moesten voldoen, maar die beoogden om te helpen beschikbare middelen effectief in te zetten.¹⁵⁰ Daarbij werd óók gepoogd te kiezen voor wat de gemeente 'no-regret' maatregelen noemt. In de hva zijn om met de onzekerheden om te gaan scenario's opgesteld. No-regret maatregelen waren maatregelen die in alle scenario's en zowel met als zonder corona meerwaarde zouden hebben.¹⁵¹

¹⁴⁷ College van B en W Rotterdam, "Eerste herziening 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7586 bijlage 20bb7791, 16 juni 2020).

¹⁴⁸ Gemeente Rotterdam, Herstel en vernieuwingsagenda, 3 en 10.

¹⁴⁹ Gemeente Rotterdam, Herstel en vernieuwingsagenda, 3-4.

¹⁵⁰ Gemeente Rotterdam, Herstel en vernieuwingsagenda, 20.

¹⁵¹ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

De maatregelen die uiteindelijk in de Hva zijn opgenomen, waren niet allemaal nieuw of direct aan corona gerelateerd. Sommige coronamaatregelen liepen bijvoorbeeld al voor de publicatie van de Hva (bijvoorbeeld het coronaloket en het noodfonds sport en cultuur). Ambtenaren geven aan dat maatregelen vanuit de clusters MO en W&I bijvoorbeeld in de Hva zijn opgenomen, na een inventarisatie van initiatieven die bijdroegen aan de economische doelen van de Hva.¹⁵² Andere maatregelen, zoals de zeven stadsprojecten¹⁵³, waren niet specifiek op corona gericht en zijn in de Hva opgenomen omdat die (indirect) raakten aan economisch herstel en vernieuwing.¹⁵⁴

4-4-6 Herstelaanpak corona sociaal

Voor het sociaal domein is geen beleidsagenda opgesteld, zoals de Hva, waaraan coronasteunmaatregelen konden worden gekoppeld. Wel stuurde het college op 16 februari 2021 op verzoek van de raad een brief over de herstelaanpak corona sociaal. Deze brief gaf een overzicht van de (verwachte) gevolgen van corona voor het sociaal domein. De brief bevatte een overzicht van de speerpunten van de reeds ingezette coronasteunmaatregelen in het sociaal domein.¹⁵⁵ Ook omvatte de brief algemene doelstellingen. Tabel 4-7 beoordeelt in hoeverre deze doelen smart geformuleerd waren.

Tabel 4-74-2: De doelen in de herstelaanpak corona sociaal waren niet smart geformuleerd

Doel	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden
Het draaiend houden, en waar mogelijk initiëren van vernieuwingen in de economie	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee
Het behoud van werkgelegenheid bijvoorbeeld door gerichte omscholing	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee
Het Bevorderen van samenwerking en samenredzaamheid in de stad.	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee

Bron: College van B en W Rotterdam, "Rotterdam. Sterker. Door. in het sociaal domein. Afdoeningsvoorstel motie 'zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen' en toezegging 'Code rood-Corona'," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb2213, 16 februari 2021), 1.

In de brief stelde het college de volgende prioriteiten voor de herstelaanpak corona sociaal:

- **Rotterdam sterker door jongeren:** programma van interventies om de impact van corona op jongeren te dempen. Beoogde effecten waren meer perspectief voor jongeren, een grotere zelfredzaamheid en meer zelfoplossend vermogen.
- **Aanpak van schulden:** uitbreiding van de schuldenaanpak met verschillende acties op het gebied van toegankelijkheid, (vroeg)signalering en toeleiding, nieuwe samenwerkingsverbanden en nieuwe vormen van dienstverlening.
- **Investeren in sociale structuren:** bij de nieuwe inkoop Welzijn hebben welzijnspartijen meer ruimte gekregen om lokale (wijk)initiatieven te ondersteunen.

¹⁵² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁵³ Vergroeningsprojecten (Alexanderplein, de Groene Long: Hofplein en Westblaak, het Hofbogenpark, Schouwburgplein, Park Maashaven, Rijnhavenpark en Getijdenpark Feyenoord) die ook onder andere meer werkgelegenheid en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor ondernemers beoogden. College van B en W Rotterdam "7 stadsprojecten," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb008072, 23 juni 2020).

¹⁵⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁵⁵ College van B en W Rotterdam, "Rotterdam. Sterker. Door. in het sociaal domein. Afdoeningsvoorstel motie 'zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen' en toezegging 'Code rood-Corona'," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb2213, 16 februari 2021).

- **Aandacht preventie en herstelzorg:** opzetten van een mantelzorgsteunpunt, versterken van het preventief aanbod binnen de regionale samenwerkingsagenda zorgverzekeraars, en het besteden van één procent van het budget voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aan preventieve activiteiten.
- **Herstel van vrijetijd, sport- en cultuursector:** verschillende steunmaatregelen op het gebied van sport, cultuur en horeca.

Op 30 maart 2021 heeft het college op verzoek een aanvullende brief verstuurd met daarin een overzicht van de maatschappelijke coronasteunmaatregelen.¹⁵⁶ Deze brief gaf een opsomming van de extra inzet en coronasteunmaatregelen op het terrein van inkomen, armoede en schulden, onderwijs, jongeren, zorg en welzijn, preventie en sport en kwetsbare groepen. Een overkoepelende analyse of doelformulering was niet in deze brief opgenomen.

4-4-7 Beleidskader coronasteun

In september 2020 adviseerde Gemeente Advocaten Rotterdam, het interne advocatenbureau van de gemeente, om een beleidskader coronasteun op te stellen.¹⁵⁷ Op dat moment hadden colleges van verschillende gemeenten reeds een afwegingskader aan hun gemeenteraden voorgelegd, of in voorbereiding.¹⁵⁸ Ook lag er een advies van het externe advocatenbureau van de gemeente om een gedegen juridische structuur voor het verstrekken van coronasteun te introduceren, met een met de raad besproken en vervolgens openbaar gemaakt beleidskader. Rotterdam heeft dit advies ingevuld met het 'beleidskader coronasteun 2021'.¹⁵⁹ De rekenkamer merkt op dat een groot deel van de coronasteunmaatregelen al was vastgesteld, toen het beleidskader coronasteun 2021 werd vastgesteld.

In het beleidskader was één expliciet doel opgenomen. Tabel 4-8 beoordeelt of dit doel smart geformuleerd was. Deze paragraaf beschrijft de inhoud van dit beleidskader. Paragraaf 4-6-2 beschrijft hoe de afwegingen uit dit beleidskader zijn toegepast.

Tabel 4-8: Het doel van het beleidskader coronasteun was niet smart geformuleerd

Doel	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden
Sterker uit de coronacrisis komen	Nee	Nee	Ja	Deels	Nee

Bron: Gemeente Rotterdam, Beleidskader coronasteun 2021, 4.

¹⁵⁶ College van B en W Rotterdam, "Aanvullende brief motie 'Zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen'," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb4144, 30 maart 2021).

¹⁵⁷ E-mail ambtenaar.

¹⁵⁸ Zonder uitputtend te zijn, waren de afwegingskaders van de gemeenten Eindhoven (19 mei 2020) en Zoetermeer (18 juni 2020) destijds al aan de betreffende raden voorgelegd. In september 2020 zijn ook de afwegingskaders van de gemeenten Deventer (8 september) en Gooische meren (23 september) aan de betreffende gemeenteraden voorgelegd. College van B en W Deventer, "September 2020 update corona," gemeenteraad Deventer. (collegebrief, 2020-001516, 8 september 2020); College van B en W Eindhoven, "Afwegingskader coronagerelateerde steunmaatregelen," gemeenteraad Eindhoven (collegebrief, 20bst00720, 19 mei 2020); College van B en W Gooische Meren, "Afwegingskader steunmaatregelen corona en maatschappelijk ondersteuningsfonds," gemeenteraad Gooische Meren (collegebrief, 1901016, 23 september 2020); College van B en W Zoetermeer, "Toelichtend memo bij raadsvoorstel 20200610-104659," gemeenteraad Zoetermeer (collegebrief, 18 juni 2020).

¹⁵⁹ E-mail ambtenaar.

Het 'beleidskader coronasteun 2021' bevat de uitgangspunten van gemeentelijke steunmaatregelen.¹⁶⁰ Het doel van dit kader was om te helpen bij het maken van keuzes "of steun wordt gegeven of coullance zal worden betracht en of daarvoor nog een regeling moet worden opgesteld."¹⁶¹ De 'leidraad Rotterdamse coronanoodsteun' heeft als basis gediend voor dit beleidskader.¹⁶² Het gele kader geeft de algemene uitgangspunten van het beleidskader.¹⁶³

Algemene uitgangspunten beleidskader coronasteun

- Rotterdam is de focus.
- De *governance* van de te steunen organisaties is op orde.
- Organisaties hebben alles in het werk gesteld om de gevolgen van corona zelf op te vangen.
- Organisaties, die steun krijgen, blijven zelf verantwoordelijk voor hun strategie en beleid.
- Dubbele steun moet worden voorkomen.

Het beleidskader onderscheidt verschillende soorten steun. Ten eerste maakt het beleidskader onderscheid tussen de manieren waarop steun wordt geboden., namelijk:

- *financiële steun* via bijvoorbeeld subsidies of leningen.
- *coullance* in de naleving van financiële of juridische verplichtingen.
- *hulp*, via bijvoorbeeld vrijblijvende adviezen.

Het kader brengt enige prioritering aan in deze vormen door te stellen dat financiële steun een "ultimum remedium" is, na verschillende vormen van coullance.¹⁶⁴

4-5 Beleidsdoelen niet smart-c geformuleerd

De beoordelingen in paragraaf 4-4 laten zien dat de doelen in de beleidsdocumenten niet smart zijn geformuleerd. Het grootste deel van deze doelen is aan de raad voorgelegd en daarmee *afgestemd*. Verder kennen de doelen in de beleidsdocumenten grotendeels dezelfde beperkingen als het doel van het collegeprogramma RSD. Slechts één doel is *specifiek* in de beoogde maatschappelijke effecten, of procesdoelen. Geen van de doelen is *meetbaar*. De doelen zijn *realistisch*, maar niet uitdagend. Ook houden de doelen geen rekening met mogelijke belemmerende externe factoren. Tot slot zijn de doelen niet *tijdgebonden*.

Het oordeel over consistentie betreft één oordeel voor alle beleidsdoelen gezamenlijk. De doelen in de beleidsdocumenten zijn wel grotendeels *consistent*. De doelen zijn met elkaar verenigbaar en betroffen specificaties van of variaties op het overkoepelende doel van het collegeprogramma RSD om "sterker uit de crisis te komen." Ook sluiten de doelen aan op het landelijke beleid. Dat blijkt met name uit de aandacht die er in de onderliggende afwegingen was om het dubbel met steun van hogere overheden te voorkomen. Wel zijn er verschillen in de formulering van de doelen. Zo verschillen de formuleringen in over wie of wat het gaat: "Rotterdam" (collegeprogramma RSD), "Rotterdam, stad, haven en regio" (actieplan RSD) of ongedefinieerd (de andere beleidsdocumenten). Ook wordt in het afwegingskader gesproken over "een meer

¹⁶⁰ Op 15 december 2020 is de raad voor het eerst geïnformeerd over dit beleidskader. College van B en W Rotterdam, "Verordening coronanoodsteun," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb18458, 15 december 2020).

¹⁶¹ Gemeente Rotterdam, Beleidskader coronasteun 2021, 1.

¹⁶² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁶³ Gemeente Rotterdam, Beleidskader coronasteun 2021, 5-6.

¹⁶⁴ Ibid.

weerbare en veerkrachtige samenleving,” terwijl de andere documenten, net als het collegeprogramma RSD, zich richten op “sterker uit de crisis.”

De rekenkamer merkt op dat het overkoepelende doel van het collegeprogramma RSD niet volledig is ingevuld met specifiekere (sub)doelen in de beleidsdocumenten. Het collegeprogramma RSD had drie maatschappelijke effecten tot doel: negatieve effecten beperken; ruimte creëren voor herstel en stimulering; en langere termijn versterking van de stad en economie. Alleen voor het economisch herstel uit de coronaperiode zijn specifiekere doelen geformuleerd. Voor het beperken van de negatieve effecten, en het maatschappelijk herstel ontbreekt specifiekere invulling van het hoofddoel.

4-6 Twee typen afwegingen

De rekenkamer onderscheidt twee typen afwegingen, namelijk: om maatregelen te nemen en om organisaties steun te bieden. De meerderheid van de beleidsdocumenten bevatte afwegingen om te bepalen of inzet van de gemeente in de vorm van coronasteunmaatregelen nodig was.¹⁶⁵ Alle beleidsdocumenten met afwegingen benoemen drie algemene criteria, namelijk dat maatregelen of steun: (1) een Rotterdams belang moeten dienen; (2) niet moeten dubbel met steun van andere overheden; en (3) het publiek belang (of een specifieke invulling daarvan) moeten dienen.

4-6-1 Afwegingen om maatregelen te nemen

Het afwegingskader en de Hva bevatten criteria om wel of geen coronasteunmaatregelen te nemen.¹⁶⁶ De criteria in deze beleidsdocumenten zijn vergelijkbaar. Naast de hierboven genoemde algemene criteria, zijn dit (varianties op) de andere leidende principes uit het afwegingskader, en criteria met betrekking tot de financiële, juridische en personele uitvoerbaarheid. Het afwegingskader omvatte ook criteria om maatregelen te prioriteren, De Hva omvatte specifiekere economische criteria.

De rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de criteria uit het afwegingskader en de Hva daadwerkelijk zijn toegepast om te besluiten over het al dan niet nemen van maatregelen. Of en hoe deze criteria precies zijn toegepast, valt daarmee niet te controleren. Hieronder schetst de rekenkamer voor het afwegingskader en de Hva het beeld dat zij heeft gereconstrueerd op basis van gesprekken met betrokken ambtenaren.

Afwegingen in het afwegingskader onvoldoende concreet toepasbaar

De rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de criteria uit het afwegingskader daadwerkelijk zijn toegepast om te besluiten over het al dan niet nemen van maatregelen. Ook is toetsing van deze criteria niet opgenomen in de agendaposten waarmee het college tot verschillende maatregelen heeft besloten.¹⁶⁷ Gegeven de situatie werd niet gehandhaafd dat ambtelijke afwegingen op een andere manier werden vastgelegd.¹⁶⁸ Als gevolg daarvan zijn de onderliggende afwegingen

¹⁶⁵ Het actieplan RSD en de herstelaanpak corona sociaal bevatten geen afwegingskaders.

¹⁶⁶ Het rapport 'Rotterdam uit de crisis' bevatte toetsingscriteria om de bruikbaarheid van suggesties te inventariseren.

¹⁶⁷ Deze agendaposten hebben een gestandaardiseerd format en bevatten de volgende onderdelen: financiële consequenties, personele consequenties, juridische aspecten, relevante beleidskaders, (interne) adviezen, participatie en communicatie/voorlichtingsaspecten.

¹⁶⁸ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

niet vastgelegd.¹⁶⁹ Of en hoe de criteria precies zijn toegepast, valt daarmee niet te controleren. Hieronder schetst de rekenkamer het beeld dat zij heeft gereconstrueerd op basis van gesprekken met betrokken ambtenaren.

De reikwijdte van het afwegingskader was niet gelimiteerd en betrof alle coronasteunmaatregelen die de gemeente in de beginperiode nam. Volgens ambtenaren zijn vooral de economische maatregelen langs dit kader gelegd. Bij maatschappelijke en communicatieve maatregelen is volgens ambtenaren vooral gekeken waar de behoefte het grootst was.¹⁷⁰ Voor kleinschalige maatregelen, die binnen afdelingsbudgetten genomen konden worden, is het afwegingskader niet ingezet. Afdelingen hadden (en hebben) namelijk ruimte tot (her)prioritering binnen bestaande budgetten en/of inzet van meevallers.¹⁷¹

Ambtenaren geven aan dat de meerwaarde van het kader zat in het voorkomen van dubbele maatregelen met het Rijk en het selecteren van uitvoerbare maatregelen. Ook hielp het criterium 'Rotterdams belang' om af te wegen of de gemeente zelf in actie wilde komen, of een (gezamenlijke) lobby naar het Rijk wilde starten. Tegelijkertijd was het kader te conceptueel om keuzes te objectiveren. Volgens ambtenaren was in het hoogst haalbare een afbakening op hoofdlijnen en het systematisch toepassen van een aantal principes op voorstellen.¹⁷²

De reden dat meetbare criteria in het afwegingskader ontbraken, was volgens ambtenaren dat er onzekerheid was over het verloop van de coronaperiode. Zeker in het begin was het lastig om in te schatten welke gevolgen de coronaperiode op de maatschappij zou hebben. Daardoor was het volgens hen niet goed mogelijk vooraf een scherpe afbakening op te stellen over wat de gemeente wel en niet zou doen.¹⁷³

Experts die in opdracht van de gemeente input leverden op het afwegingskader hadden deze problemen met de besturing en toepassing van het kader al in juni 2020 gesignaleerd. Ten eerste had het kader volgens de experts onvoldoende aandacht voor de bestuursvorm: het beschrijven wie op welke manier besluiten over coronasteunmaatregelen neemt. Ten tweede droegen de experts punten voor concretisering aan. Zo gaven zij aan dat onduidelijk was wat volgens het kader het doel van de resulterende coronasteunmaatregelen moet zijn: het aanpakken van concrete door de pandemie veroorzaakt problemen, of het versterken van de algehele weerbaarheid en veerkracht. Ook merkten zij op dat er alleen generieke en geen aparte indicatoren waren opgesteld voor verschillende typen maatregelen. Vervolgens deden de experts een aanzet om de principes uit het concept afwegingskader te operationaliseren.¹⁷⁴ Deze input is niet gebruikt om het concept afwegingskader aan te passen.

¹⁶⁹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷⁰ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷¹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷³ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷⁴ Erasmus Universiteit Rotterdam, "Expert judgment EUR op filter/afwegingskader gemeente Rotterdam," 5 juni 2020.

Ook afwegingen buiten het afwegingskader speelden een rol

Volgens ambtenaren leidde de politieke behoefte om te handelen (zie hoofdstuk 5) er mede toe dat het lastig was te sturen op een afwegingskader of op een overkoepelende strategie. Soms werd er door het college of de raad simpelweg tot maatregelen besloten die de gemeente moest uitvoeren.¹⁷⁵ De rekenkamer constateert dat hierbij de beperkte verslaglegging van afwegingen een rol speelde. Afwegingen zijn niet consistent getoetst en vastgelegd. Ook is de gemeente niet gewend om in agendaposten de afwegingen vast te leggen en te expliciteren waarom een bepaalde maatregel genomen wordt en op welke manier deze aan welk beleidsdoel bijdraagt.¹⁷⁶ Wanneer keuzes niet geëxpliciteerd en getoetst hoeven te worden, is de kans groter dat deze ook niet gemaakt worden.

Op basis van gespreken en interne evaluaties identificeert de rekenkamer een aantal afwegingen die niet in het afwegingskader zijn beschreven, maar wel een rol hebben gespeeld in de besluitvorming.

Bij het samenstellen van het zomerprogramma RSD is geen gebruik gemaakt van het afwegingskader.¹⁷⁷ En ook voor verdeling van de middelen voor het bredere actieplan RSD is het afwegingskader niet toegepast. Aspecten die wel een rol lijken te hebben zijn gespeeld zijn de intuïtie en pitches van wethouders. Ook was de volgorde van voorstellen van belang (zie kader).

Afwegingen binnen actieplan RSD

Een interne evaluatie stelt het volgende over de toepassing van het afwegingskader binnen het zomerprogramma RSD:

"Het actieplan was samengesteld op basis van signalen, intuïtie en pitches van wethouders. Wel werd het uiteindelijk een gedegen en breed pakket, maar er was geen regie op wat er wel/niet onder dit label van de herstart en herstelaanpak zou meelopen. Zo gingen de Denktank New Deal Cultuur (college 7 juli 2020) en de Corona-aanpak Armoede en Schulden (raadsbrief d.d. 7 juli 2020) met verwijzing naar Van Dommelen en het voortbouwen op het verstrekken van de laptops aan leerlingen in achterstandsgezinnen langs de (ambtelijke en bestuurlijke) regiegroep heen. Het thema Jongeren is bijvoorbeeld helemaal niet in de aanpak meegenomen."

"Het proces rond de € 3 mln. herstartgeld [de bestemmingsreserve herstelmaatregelen corona virus] verliep ad hoc. Er was een filter voor de inzet van financiële middelen ontwikkeld (ook besproken in het college). Een deel van het geld was op dezelfde retrace al toegezegd (drie nog niet ingevulde economische projecten), en voorts werd het toegekend aan (herstart)projecten die het eerst langskwamen ('wie het eerst komt, wie het eerst maalt'). Daarbij zijn geen afwegingen op bijv. effectiviteit, efficiency en hefboomeffect gemaakt en is het filter/afwegingskader in de praktijk niet gebruikt. Het budget was binnen 2-3 weken uitgeput."¹⁷⁸

Ook werd er gekozen voor maatregelen die al in voorbereiding waren. Dit gold in ieder geval voor het zomerprogramma RSD. Een concept tussenevaluatie – die nooit definitief is vastgesteld – constateert dat: "de sprintprojecten vooral van de grond

¹⁷⁵ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷⁶ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

¹⁷⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁷⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), "Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door," november 2020.

gekomen zijn op dossiers waar al beleid in voorbereiding was (scholing, horecabeleid en onderwijsachterstanden). Op voor de gemeente beleidsarme dossiers is dat moeilijker gebleken (jongeren en armoede).¹⁷⁹ Ook de Hva en de herstelaanpak corona sociaal omvatten veel steunmaatregelen die al in voorbereiding waren.¹⁸⁰

Daarnaast had het college zich het “vasthouden van solidariteit en community-gevoel, saamhorigheid en samenredzaamheid” tot doel gesteld. Als gevolg richtte de aandacht zich op zichtbare acties en op communicatie.¹⁸¹ Vaak was het leidend of een maatregel ertoe leidde dat mensen zich gesteund zouden voelen.¹⁸² Dit aspect was niet in het afwegingskader opgenomen.

Tot slot ontbreekt in het afwegingskader de afweging om maatregelen te nemen omdat er door corona nieuwe juridische verplichtingen ontstonden.¹⁸³ Zulke nieuwe verplichtingen bestonden bijvoorbeeld als invulling gegeven moest worden aan een overmachts-clausule in contracten, bijvoorbeeld voor huurcoulance. Zeker aan het begin van de coronaperiode vloeiden maatregelen voort uit zulke nieuwe verplichtingen. Zo was de maatregel ‘maatwerk inkoop en contracten’ een manier om aan deze verschillende juridische verplichtingen invulling te geven. Later volgden ook andere onderwerpen die onderbouwd moest worden: huurcontracten, schadegevallen en claims, niet-fiscale debiteuren, subsidierelaties, heffingen en leges, aanbestedingen en gemeentelijke leningen.¹⁸⁴

Ook voor de Hva gold dat afwegingen onvoldoende concreet toepasbaar waren

De Hva bevatte een eigen afwegingskader, dat toegespitst was op economische maatregelen (zie paragraaf). De rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de criteria uit het afwegingskader daadwerkelijk zijn toegepast om te besluiten over het al dan niet nemen van maatregelen. Of en hoe deze criteria precies zijn toegepast bij het opstellen van de Hva, valt daarmee niet te controleren. Hieronder schetst de rekenkamer het beeld dat zij heeft gereconstrueerd op basis van gesprekken met betrokken ambtenaren.

Volgens ambtenaren was het afwegingskader van de Hva niet bedoeld als voorwaardenlijst waaraan maatregelen volledig moesten voldoen. Het is gebruikt om te beoordelen in hoeverre voorgestelde maatregelen voldeden aan de criteria. Omdat er veel onzekerheid was over de ontwikkeling van de coronaperiode, koos men voor zogenoemde “no-regret” maatregelen die binnen alle economische scenario’s zouden passen.¹⁸⁵

Ook in het afwegingskader van de Hva ontbraken meetbare criteria. Volgens ambtenaren lagen daar twee uitdagingen aan ten grondslag. Ten eerste beoogde de Hva aan te sluiten bij maatregelen van andere clusters. Zo was één criterium dat maatregelen “naast een direct effect ook een versterkend effect op andere delen van de economie” hadden. Ambtenaren gaven aan dat van tevoren niet was vastgesteld wat dat economische effect precies was en hoe dit bereikt kon worden. Achteraf bleek

¹⁷⁹ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

¹⁸⁰ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interview.

¹⁸¹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁸² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁸³ Door de gemeente afgesloten contracten konden bijvoorbeeld specifieke afspraken over onvoorziene omstandigheden bevatten, en waren anders onderhevig aan de manier waarop het verbintenissenrecht om gaat met onvoorziene omstandigheden.

¹⁸⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), “Juridische ondersteuning van Gemeente Advocaten Rotterdam bij corona(steen)maatregelen,” 7 mei 2025.

¹⁸⁵ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

dat zulke integratie met andere clusters niet goed via de losse adviezen op maatregelniveau van de Hva bereikt kon worden, maar een nieuwe gemeentelijke werkwijze vergde. Ten tweede beoogde de Hva een economische transitie op de lange termijn. Ambtenaren gaven aan dat het lastig was vast te stellen welke tussentijdse doelen of criteria bij zo'n transitie zouden passen.¹⁸⁶

Het gevolg was dat veel maatregelen onder de Hva konden vallen. Daaronder vielen projecten die niet (direct) aan corona gerelateerd waren. Ambtenaren geven aan dat een deel van deze maatregelen, zoals de zeven stadsprojecten, waarschijnlijk ook zonder corona tot stand was gekomen. Andere maatregelen die directer aan corona te relateren vielen, zoals digitaliseringsvouchers, hadden ook zonder corona tot stand kunnen komen en werden met de Hva geprioriteerd.¹⁸⁷

4-6-2 Afwegingen voor steunverlening geland in (subsidie)regelingen

De beleidsdocumenten 'leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020' en 'beleidskader coronasteun 2021' bevatten criteria om organisaties of bedrijven wel of geen steun te verlenen. Deze criteria zijn grotendeels met elkaar vergelijkbaar en beschrijven met welke kenmerken en schade organisaties voor steun in aanmerking kwamen. Een belangrijk verschil is dat het beleidskader minder specifiek was in de definitie van het publiek belang dan de leidraad. Er werd namelijk niet langer over specifieke categorieën (bijvoorbeeld sport, cultuur, sociale ondernemers) gesproken, maar alleen over "een essentiële taak of functie voor de gemeente Rotterdam." Daarnaast zijn de randvoorwaarden over de terugbetaling van overcompensatie en de prioriteringscriteria in het latere beleidskader vervallen.

De gemeente heeft met verschillende subsidie- en coulanceregelingen en verordeningen steun verleend aan organisaties.¹⁸⁸ De rekenkamer is nagegaan in hoeverre de vereisten die daarin gesteld worden overeenkomen met de criteria uit de 'leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020' en het 'beleidskader coronasteun 2021'. Bijlage 8 geeft een overzicht van de onderzochte maatregelen.

De vereisten in de verschillende Rotterdamse subsidieregelingen, coulanceregelingen en verordeningen ter compensatie van schade door de coronaperiode komen grotendeels overeen met de afwegingen uit de 'leidraad Rotterdamse coronanoodsteun' en het 'beleidskader coronasteun 2021'. De belangrijkste verschillen tussen de maatregelen en de afwegingen in deze beleidsdocumenten zijn:

- Het criterium dat werkgelegenheid zo veel mogelijk behouden blijft, is alleen geëxpliciteerd in de "Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam."¹⁸⁹ In de subsidieregelingen wordt dit criterium niet genoemd.

¹⁸⁶ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁸⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁸⁸ Het college heeft op 3 november 2021 een overzicht gegeven van de maatregelen die tot dan toe onder het 'beleidskader coronasteun 2021' vielen. De rekenkamer heeft deze maatregelen in deze analyse meegenomen voor zover deze binnen de scope van dit onderzoek vielen, en aanvullend subsidieregelingen, coulanceregelingen en verordeningen meegenomen van na 3 november 2021. College van B en W Rotterdam, "Afronding 'Rotterdam Sterker Door'," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb004238, 14 juni 2022).

¹⁸⁹ Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam, CVDR654857, art. 13a (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR654857.

- Het criterium dat de organisatie verantwoordelijk blijft voor de eigen strategie, beleid, bedrijfsvoering en continuïteit is niet geëxpliciteerd, terwijl dat wel in de beleidsdocumenten staat. Tegelijkertijd stellen de regelingen wel eisen aan organisaties die steun ontvangen om de continuïteit te borgen.¹⁹⁰
- Het criterium in de beleidsdocumenten om “een vorm van vergoeden op te nemen” is niet opgenomen in de subsidieregelingen en verordening. Dit criterium is in het latere beleidskader coronasteun vervallen.

Daarnaast zijn drie subsidieregelingen - namelijk de innovatievouchers, digitaliseringsvouchers en horecavouchers - niet direct gericht op het vergoeden van schade als gevolg van corona (“noodsteun”). Deze subsidieregelingen stellen namelijk geen eisen aan de door corona gelede schade. Deze subsidieregelingen lijken invulling te geven aan wat het ‘beleidskader coronasteun 2021’ “sterker door coronasteun” noemt. Steun aan organisaties waarmee de gemeente een publiek belang beoogde door organisaties te stimuleren om een ontwikkeling door te maken (zoals innovatie).¹⁹¹

De rekenkamer heeft niet onderzocht hoe de criteria uit bovenstaande subsidieregelingen, coulanceregelingen en verordening daadwerkelijk zijn toegepast. De rekenkamer merkt op dat uit de subsidieregelingen en verordening niet exact op te maken valt hoe de gemeente heeft bepaald dat een organisatie voor steun in aanmerking kwam. Over het algemeen zijn organisaties bij de aanvraag verzocht om onder andere een “overzicht van reeds ontvangen steunmaatregelen” en een “overzicht van getroffen maatregelen om de continuïteitspositie te verbeteren.” Het is echter niet duidelijk hoe de gemeente vervolgens heeft beoordeeld dat de organisatie “een beroep [heeft] gedaan op alle financiële ondersteuningsmogelijkheden [...] en alle mogelijke maatregelen [heeft] genomen om de kosten te verminderen en de opbrengsten te verhogen”.¹⁹²

Het is onduidelijk waarom sommige organisaties als essentieel werden gezien

De leidraad stelde het criterium dat “de organisatie wordt geacht een essentieel onderdeel van de maatschappelijke of publiek economische infrastructuur van de gemeente te zijn”. De leidraad geeft hier invulling aan door verschillende categorieën te identificeren en operationaliseren, die voor noodsteun in aanmerking komen: sport, cultuur en sociale ondernemers. Deze categorieën komen terug in de onderzochte subsidieregelingen.

Daarnaast benoemde de leidraad dat commercieel-maatschappelijke organisaties voor steun in aanmerking konden komen als zij “een unieke positie binnen het [sic] Rotterdamse commerciële infrastructuur” of “naast de commerciële activiteiten ook een onontbeerlijke maatschappelijke functie” hadden. Het is niet vastgesteld wanneer hier sprake van was, ook niet in het latere beleidskader coronasteun. Voor privaat gefinancierde culturele instellingen en dierentuinen is in de betreffende subsidieregelingen en verordeningen toegelicht wanneer zij voor steun in aanmerking zouden komen.¹⁹³

¹⁹⁰ Zie bijvoorbeeld: Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020, CVDR641675, art. 12 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641675.

¹⁹¹ Gemeente Rotterdam, Beleidskader coronasteun 2021, 9.

¹⁹² Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II, CVDR645471, art. 3.4 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645471.

¹⁹³ Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 deel II, CVDR662032 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR662032; Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam, CVDR654857 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR654857.

In de praktijk is er wel steun verleend aan commercieel-maatschappelijke organisaties. Buiten de leidraad om identificeerde het college drie zogenoemde ‘iconen’ waarvan het voortbestaan van groot belang zou zijn voor de stad: Ahoy, Diergaarde Blijdorp en de Kuip.¹⁹⁴ Uiteindelijk zijn voor Ahoy en Diergaarde Blijdorp aparte steunmaatregelen getroffen (zie bijlage 5).

Het is onduidelijk op basis van welke gronden deze organisaties in aanmerking kwamen voor noodsteun (en andere organisaties niet). Ook ambtenaren signaleerden dit en hadden hier zorgen over.¹⁹⁵ Zo schreef een ambtenaar bij het opstellen van de noodsteun voor Diergaarde Blijdorp dat er “wel aandacht [zal] komen voor andere iconen en waarom die dan niet aan bod komen: wat is dan het verhaal?”¹⁹⁶

4-7 Samenvatting

In dit hoofdstuk beantwoordde de rekenkamer de vraag hoe het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand zijn gekomen. Daarbij bestudeerde de rekenkamer de geformuleerde beleidsdoelen en de gehanteerde afwegingskaders voor de coronasteunmaatregelen.

De gemeente heeft in de coronaperiode een aparte, tijdelijke crisisorganisatie opgezet om de reactie op corona vorm te geven. Hiervoor moest worden geïmproviseerd, want toen in maart 2020 de eerste lockdown werd afgekondigd, had de gemeente Rotterdam geen crisisorganisatie of -plan paraat. De opgezette crisisorganisatie bestond uit drie onderdelen gericht op (1) het gaande houden van de gemeentelijke dienstverlening; (2) het monitoren van de ontwikkelingen in de stad; en (3) het ontwikkelen van een herstelplan. Deze tijdelijke crisisorganisatie en werkwijze bleef gedurende de crisis vrijwel ongewijzigd.

De rekenkamer identificeert zeven beleidsdocumenten waarmee de gemeente probeerde richting te geven aan het coronasteunbeleid.

- Een intern afwegingskader om coronasteunmaatregelen te nemen.
- Een inventarisatie van de behoefte aan maatregelen met onder meer de raad.
- Een interne leidraad met een afwegingskader om te bepalen welke organisaties ondersteund moesten worden.
- Drie verschillende maatregelpakketten, soms met eigen afwegingskaders.
- Een beleidskader met een afwegingskader om steun aan organisaties te verstrekken gebaseerd op de eerdere interne leidraad.

Deze beleidsdocumenten omvatten twee typen afwegingen: afwegingen om maatregelen te nemen (het afwegingskader en de Hva) en afwegingen om bepaalde organisaties wel of geen steun te verstrekken (de leidraad en het beleidskader). De afwegingen om maatregelen te nemen waren onvoldoende concreet om toe te kunnen passen. Eén van de redenen daarvoor is dat de achterliggende doelen niet smart-c geformuleerd waren.

¹⁹⁴ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

¹⁹⁵ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

¹⁹⁶ E-mail ambtenaar.

Deze afwegingen om een maatregel te nemen zijn niet formeel getoetst. In de praktijk speelden andere factoren dan de formele afwegingen een rol, zoals: de intuïtie en pitches van wethouders, de volgorde van voorstellen, in hoeverre maatregelen al in voorbereiding waren en in hoeverre maatregelen ertoe leidden dat mensen zich gesteund voelden.

De criteria in subsidieregelingen voor coronasteun komen grotendeels overeen met de daarvoor opgestelde afwegingen. Tegelijkertijd identificeerde het college van B en W buiten de afwegingskaders voor steunverlening om 'Rotterdamse iconen' waarvan het voortbestaan van groot belang zou zijn voor de stad.

5 Kaderstellende rol raad

5-1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- Op welke wijze heeft de gemeenteraad kaders gesteld bij het coronasteunbeleid en de -maatregelen?

Dit hoofdstuk bespreekt de kaderstellende rol van de raad. Paragraaf 5-2 geeft achtergrondinformatie over het stellen van kaders door de gemeenteraad. Paragraaf 5-3 gaat in op de afspraken die er met de Rotterdamse raad zijn gemaakt over het vormen en bespreken van het coronasteunbeleid- en de maatregelen. Paragraaf 5-4 beschrijft de bevindingen over de kaderstellende rol van de raad bij de totstandkoming van het coronasteunbeleid. Paragraaf 5-5 gaat in op de bevindingen ten aanzien van de kaderstellende rol van de raad bij de totstandkoming van de coronasteunmaatregelen. Paragraaf 5-6 gaat over de raadsvragen die de gemeenteraad heeft gesteld over het onderwerp corona. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting in paragraaf 5-7. Bijlage 2 geeft met een tijdlijn een overzicht van het coronasteunbeleid en de belangrijkste wijzigingen in de wijze van vergaderen van de raad.

5-2 Rollen raad: kaders stellen, controleren en vertegenwoordigen

De raad heeft drie met elkaar verbonden rollen: zij controleert het college van B en W, zij stelt kaders voor beleid en zij vertegenwoordigt inwoners van de gemeente. In dit onderzoek richt de rekenkamer zich op de kaderstellende rol. De gemeenteraad kan door middel van kaderstelling op hoofdlijnen bepalen welke koers de gemeente vaart en wat er nodig is in de gemeente. Zo weten het college en ambtenaren welke richting de raad op wenst te gaan.¹⁹⁷

Zes kaderstellende raadsinstrumenten

Voor het stellen van kaders kan de raad raadsinstrumenten inzetten. Deze raadsinstrumenten omvatten verschillende bevoegdheden tot het vaststellen van budgetten en regelgeving, en concrete instrumenten die zijn vastgelegd in het reglement van orde van de raad. In totaal zijn er zes kaderstellende raadsinstrumenten.¹⁹⁸

- *Budgetrecht*: de bevoegdheid om financiële kaders voor het bestuur te stellen op basis van art. 189 van de Gemeentewet.¹⁹⁹
- *Verordenende bevoegdheid*: de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen op basis van art. 127 van de Nederlandse Grondwet.²⁰⁰

¹⁹⁷ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, "Raadstaken," geraadpleegd op 2 juni 2025, www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/taken-gemeenteraad.

¹⁹⁸ K. Peters en P. Castenmiller, "Om de controle door de raad," (Den Haag: Decentraal Bestuur, 2019), 23, www.eerstekamer.nl/overig/20190626/om_de_controle_door_de_raad_een/document.

¹⁹⁹ Peters, Om de controle door de raad, 20; Gemeentewet, BWBR0005416, art. 198 (2025), wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2025-02-12.

²⁰⁰ Grondwet, BWBR0001840, art. 127 (2023), wetten.overheid.nl/BWBR0001840.

- *Initiatiefrecht*: de bevoegdheid tot het doen van voorstellen voor beleid of verordeningen op basis van art. 147a lid 2 en 3 Gemeentewet.²⁰¹
- *Amendementrecht*: de bevoegdheid tot wijzigingen op voorgenomen verordeningen of beslissingen op basis van art. 147b van de Gemeentewet.²⁰²
- *Moties*: een uitspraak, een verzoek of een oproep van de gemeenteraad over een bepaald onderwerp op basis van het 'Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad 2025'.²⁰³
- *Beleidskaders en overige kaders*: de raad kan beleidsstukken vaststellen waarin kaders worden geschetst.²⁰⁴

Controlerende raadsinstrumenten

Daarnaast bekijkt de rekenkamer over welke onderwerpen de gemeenteraad gedurende de coronaperiode raadsvragen stelde. Het controlerende raadsinstrumenten 'vragenrecht' is daarmee ook relevant voor dit onderzoek:

- *Vragenrecht*: op basis van artikel 155 lid 1 van de Gemeentewet heeft de raad het recht om het college op verschillende manieren vragen te stellen, voor zover het om de eigen bevoegdheden van het college gaat.²⁰⁵ Raadsleden kunnen zo mondeling of schriftelijk vragen stellen om informatie te krijgen ten behoeve van hun controlerende taak.

Andere controlerende raadsinstrumenten zijn binnen dit onderzoek niet onderzocht.²⁰⁶ De inzet van deze instrumenten heeft geen directe relevantie voor de kaderstellende rol van de raad of is niet goed te onderzoeken.

5-3 Geen structurele afspraken tussen raad en college

Deze paragraaf geeft een overzicht van de afspraken die de gemeenteraad maakte over het vormen en bespreken van het coronasteunbeleid- en de maatregelen. Dit betreft afspraken tussen maart 2020 en september 2020 van het dagelijkse bestuur van de gemeenteraad, het zogenoemde presidium.²⁰⁷

De rekenkamer is geen structurele afspraken tegengekomen tussen het college van B en W en de raad over de manier waarop de raad betrokken zou worden bij het coronabeleid en de -maatregelen. Het presidium maakte wel procedurele afspraken over de behandeling van het coronasteunbeleid en procedurele afspraken over het leveren van input door de raad voor het coronasteunbeleid van het college.

²⁰¹ Gemeentewet, art. 147a lid 2 en 3.

²⁰² Gemeentewet, art. 147b.

²⁰³ Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad 2025, CVDR737157, art. 44, lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR737157. In Rotterdam maakt de raad onderscheid tussen de 'motie' en de 'motie vreemd aan de orde van de dag'. Dit laatste is een korte en gemotiveerde verklaring over een actueel onderwerp dat niet op de agenda van de raad staat. Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad 2025, art. 1.

²⁰⁴ Peters, Om de controle door de raad, 23.

²⁰⁵ Gemeentewet, art. 155.

²⁰⁶ Het gaat om de volgende controlerende instrumenten: interpellaties, raadsonderzoeken of -enquêtes, de instelling van en controle op verbonden partijen, verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek en de informatieplicht van college en burgemeester. Peters, Om de controle door de raad, 1.

²⁰⁷ Het presidium doet voorstellen voor de procedurele, organisatorische en vergadertechnische zaken betreffende de raad. Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad 2025, art. 10.

Raad (tijdelijk) op afstand

Aan het begin van de coronaperiode ontstond er volgens oud-raadsleden een afstand tussen de raad en het college.²⁰⁸ Dat kwam omdat raadsvergaderingen in eerste instantie niet doorgingen. Het was voor het presidium, de griffie en betrokken ambtenaren zoeken naar een werkende manier om de beraadslaging en besluitvorming (digitaal) door te laten gaan. Er moest worden ingeregeld hoe de raad met het op afstand werken haar rol kon blijven uitoefenen.²⁰⁹ Het uitgangspunt was om de raad zo veel mogelijk haar werk te laten doen, binnen de geldende beperkingen.²¹⁰

Ook toen het digitaal vergaderen was ingevoerd, had dat gevolgen voor de mate waarin raadsleden hun rol konden uitvoeren. Het was in digitale vergaderingen lastig om informeel contact te onderhouden met andere raadsleden, het college en ambtenaren.²¹¹ Hierdoor kwamen raadsleden op afstand te staan in de besluitvorming. Daarnaast was er volgens een oud-raadslid veel afleiding van het raadswerk door wat er vanwege het coronavirus in de maatschappij en ieders persoonlijke leven speelde.²¹² Voor nieuwe raadsleden was het vanwege het digitale vergaderen even zoeken naar hun rol en bij wie ze terecht konden met vragen.²¹³ Het duurde volgens de oud-raadsleden even voor de raad weer was aangehaakt bij het college.²¹⁴

Informatievoorziening

Aan het begin van de coronaperiode was het volgens een ambtenaar zoeken hoe de raad van actuele informatie kon worden voorzien voor het uitoefenen van haar kaderstellende taak.²¹⁵ De raad werd (in het begin) wekelijks via collegebrieven op de hoogte gehouden over de algemene ontwikkelingen en maatregelen van de gemeente rondom het coronavirus. Daarin ging het college in op allerlei coronagerelateerde onderwerpen: van de handhaving van coronabestrijdingsmaatregelen tot de impact van het virus op Rotterdam. Daarnaast verstuurde het college specifieke brieven over coronabeleid- en maatregelen. Terugkijkend zijn raadsleden overwegend positief over de informatievoorziening door het college over het coronabeleid en de -maatregelen.²¹⁶

Rapport ROB: raden in het begin op afstand

Deze bevindingen passen in een breder landelijk beeld. Onderzoek door de ROB schetst dat gemeenteraden tijdens de coronaperiode op afstand kwamen te staan. Dat kwam onder meer doordat beraadslaging en besluitvorming (deels) digitaal plaatsvonden.²¹⁷ Daarnaast gaven raden, zeker in het begin van de coronaperiode, het college de ruimte om de crisis aan te pakken. Hoewel de informatievoorziening beetje bij beetje goed op gang kwam vanuit het college, worstelden raden ermee hoe zij invloed konden en moesten uitoefenen op de besluitvorming rondom de coronasteunmaatregelen en de steunpakketten. In sommige gemeenten werden afspraken gemaakt over het stellen van kaders bij het beleid en de maatregelen.²¹⁸

²⁰⁸ Oud-raadslid, interview.

²⁰⁹ Oud-raadslid, interview.

²¹⁰ E-mail ambtenaar.

²¹¹ Oud-raadslid, interview.

²¹² Oud-raadslid, interview.

²¹³ Oud-raadslid, interview.

²¹⁴ Oud-raadslid, interview.

²¹⁵ Oud-raadslid, interview.

²¹⁶ Oud-raadslid, interview.

²¹⁷ ROB, *Van crisis naar opgave*, 34.

²¹⁸ ROB, *Van crisis naar opgave*, 35.

Procedurele afspraken over digitaal vergaderen

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in de periode 16 maart 2020 tot en met 6 april 2020 niet vergaderd.²¹⁹ Door de coronamaatregelen waren fysieke raadsvergaderingen in principe niet toegestaan. Aan het begin van de coronaperiode was nog niet formeel geregeld hoe gemeenteraden digitaal konden vergaderen. De landelijke wet 'Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming' die op 9 april 2020 van kracht werd, maakte het juridisch mogelijk om digitaal te vergaderen.²²⁰ De raads- en commissievergaderingen van de Rotterdamse raad konden vanaf dat moment formeel digitaal plaatsvinden.²²¹

De raad maakte verschillende afspraken om het digitaal vergaderen goed te laten verlopen. Deze varieerden van afspraken over besluitvorming in de digitale raadsvergaderingen tot het aanpassen van het proces rondom het indienen van moties en amendementen.²²²

Afhankelijk van de infectiebestrijdingsmaatregelen heeft de raad gedurende het vervolg van de coronaperiode afwisselend in meer of mindere mate digitaal vergaderd. Ook wisselde het aantal toegestane ondersteunende medewerkers, journalisten en publiek in de raadsraad om de vergadering fysiek bij te wonen.²²³

Procedurele afspraken over oprichten nieuwe commissie

Het presidium besloot in april 2020 om een nieuwe commissie in te stellen waarin coronagerelateerde onderwerpen werden besproken: de commissie Corona.²²⁴ De commissie werd opgericht om vragen over de aanpak van corona en de gevolgen daarvan te coördineren en in zijn geheel te bespreken. De commissie kwam in plaats van de gebruikelijke actualiteitenraad.²²⁵

Na de tweede bijeenkomst van de commissie Corona merkte het presidium op dat ze positief was over de wijze waarop de vergaderingen van de coronacommissie plaatsvonden. Het presidium verzocht raadsleden wel terughoudend te zijn in het aantal aanvragen voor de bespreking en deze te beperken tot het noodzakelijke.²²⁶ Na de derde bijeenkomst, besloot het presidium om de coronacommissie echter op te heffen.²²⁷ De meerwaarde van de commissie was volgens raadsleden beperkt. De onderwerpen in de commissie waren vakinhoudelijk; raadsleden gaven er de voorkeur aan deze met de betrokken wethouders in de desbetreffende commissie te bespreken.²²⁸

²¹⁹ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Digitaal of fysiek vergaderen tot 1 september 2020," 5 februari 2025.

²²⁰ Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, BWBR0043375, (2020), wetten.overheid.nl/BWBR0043375.

²²¹ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Evaluatie vergaderen tijdens de coronacrisis," 5 februari 2025.

²²² Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Evaluatie vergaderen tijdens de coronacrisis," 5 februari 2025, 2; E-mail ambtenaar.

²²³ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Presidiumflits 4 november 2021," 19 mei 2025, 1.

²²⁴ Gemeente Rotterdam, "Commissie die coronagerelateerde onderwerpen behandelt," griffie, (brief, 20bb4157, 2 april 2020).

²²⁵ E-mail ambtenaar.

²²⁶ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Presidiumflits 16 april 2020," 19 mei 2025.

²²⁷ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Presidiumflits 14 mei 2020," 19 mei 2025.

²²⁸ Oud-raadslid, interview.

Procedurele afspraken over input van raad op herstelplan

Het presidium maakte procedurele afspraken met het college over het ophalen van ideeën van raadsleden over het herstel van Rotterdam tijdens en na de coronaperiode. Deze ideeën zouden worden gebundeld in een rapport dat als input moest dienen voor een herstelplan. Het presidium stelde het op prijs dat het college gezamenlijk met de raad tot een herstelplan wilde komen.²²⁹ Paragraaf 5-4 gaat verder in op de kaderstellende rol van de raad bij dit herstelplan.

Het college van B en W stemde met het presidium af dat een verkenner ideeën en suggesties zou ophalen bij alle fracties, gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités voor dit herstelplan.²³⁰ Ook werd afgestemd om de oorspronkelijke scope van het college voor het herstelplan te verbreden. In eerste instantie was de scope gericht op 'economie en werk'. Dit vond het presidium te nauw en is verbreed naar 'economisch, financieel en maatschappelijk herstel van de stad'. Tot slot stemde het presidium in met de door het college voorgestelde verkenner.²³¹

Verder heeft het presidium op procedureel niveau afspraken gemaakt met het college over de bespreking van het rapport 'Rotterdam uit de crisis'. Zo werd besloten dat er een raadsdebat over het herstelplan zou worden gehouden en dat de besluitvorming over het rapport in een aparte vergadering zou plaatsvinden.²³² Een technische sessie lijkt niet te hebben plaatsgevonden. De bij fracties opgehaalde informatie in het rapport 'Rotterdam uit de crisis' diende als input voor het actieplan 'Rotterdam. Sterker Door.' (zie paragraaf 4-4-2).

Met het verschijnen van het conceptrapport 'Rotterdam uit de crisis' heeft het college van B en W nagedacht over verdere betrokkenheid van de raad. Verschillende opties hebben voorgelegd, maar zijn uiteindelijk niet geïmplementeerd. De besluitvorming rondom het coronasteunbeleid verliep daarom op de gebruikelijke wijze. Dat betekent dat het college stukken of voorstellen aan de raad verstuurd, die uiteindelijk in de raadsvergadering werden besproken.

Procedurele afspraken tussen raad en college niet geëvalueerd

De procedurele afspraken tussen de raad en het college zijn niet geëvalueerd. Wel werd er gedurende de coronaperiode ad hoc geëvalueerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een interne memo van mei 2020, waarin wordt teruggeblikt op de afgelopen periode. In de memo staat onder meer dat de digitale vergaderingen "ordentelijk" zijn verlopen. Over de twee coronacommissies die tot dan toe waren gehouden, werd opgemerkt dat deze erg lang duurden.²³³

5-4 Beperkte kaderstelling door raad bij coronasteunbeleid

De gemeenteraad heeft in beperkte mate kaders gesteld bij het coronasteunbeleid van het college van B en W. Twee van de zeven door de rekenkamer onderzochte beleidsdocumenten zijn niet aan de raad voorgelegd. De overige vijf beleidsdocumenten zijn door de gemeenteraad vastgesteld. Daarbij heeft de rekenkamer één geval van verdere kaderstelling door de raad gevonden.

²²⁹ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Presidiumflits 16 april 2020," 19 mei 2025.

²³⁰ E-mail ambtenaar.

²³¹ E-mail ambtenaar.

²³² Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Presidiumflits 4 juni 2020," 19 mei 2025.

²³³ Griffie Gemeenteraad Rotterdam, "Evaluatie vergaderen tijdens de coronacrisis," 5 februari 2025, 1-4.

Hieronder bekijkt de rekenkamer per beleidsdocument de (eventuele) inzet van raadsinstrumenten bij de behandeling van de beleidsdocumenten. Paragraaf 4-4 geeft een overzicht van de onderzochte beleidsdocumenten.

Afwegingskader en Leidraad Rotterdamse coronanoodsteun

De gemeenteraad heeft bij de totstandkoming van het interne afwegingskader en de 'Leidraad Rotterdamse coronanoodsteun' geen kaders kunnen stellen (zie paragraaf 4-4-1 en 4-4-3). Deze beleidsdocumenten zijn door het college namelijk niet aan de raad voorgelegd. De documenten legden tegelijkertijd wel de basis voor het latere 'beleidskader coronasteun 2021' (zie paragraaf 4-4-7).

Rotterdam uit de crisis

De gemeenteraad heeft input geleverd voor het rapport 'Rotterdam uit de crisis' (zie paragraaf 4-4-2). Zoals in paragraaf 5-3 besproken, maakte het college procedurele afspraken met het presidium over het ophalen van input bij raadsleden. Namelijk over:

- het ophalen van ideeën bij alle fracties, gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités;
- het verbreden van de scope van de gesprekken; en
- het instemmen met de voorgestelde verkenner.

Op basis van de afspraken, voerde de verkenner in de periode van 8 tot en met 25 mei 2020 gesprekken met dertien raadsfracties en 23 wijkraden.²³⁴ Het rapport 'Rotterdam uit de crisis' is het resultaat van deze gesprekken.

Het rapport 'Rotterdam uit de crisis' geen kaderstellend raadsinstrument (zie paragraaf 5-2). Uit het rapport blijkt ook niet op welke manier er met de ideeën van raadsfracties en gebiedscommissies is omgegaan en hoe de input is geordend. De ideeën zijn aangevuld met ideeën van het bureau dat het rapport heeft geschreven en het bedrijfsleven.²³⁵ Door de rekenkamer geïnterviewde oud-raadsleden zijn overwegend positief over het ophalen van input bij fracties voor het rapport 'Rotterdam uit de crisis' (zie groen kader).

Oud-raadsleden positief over ophalen input bij fracties voor herstelplan

Oud-raadsleden zijn overwegend positief over het ophalen van input bij fracties voor het rapport 'Rotterdam uit de crisis'. Bij de totstandkoming van het rapport lukte het om de raad aan de voorkant mee te nemen in het proces voor het herstel van de stad, volgens een oud-raadslid.²³⁶ Over het rapport was weinig echte politieke discussie en veel consensus binnen de raad, volgens een ander oud-raadslid.²³⁷ De verschillen tussen partijen zaten volgens het oud-raadslid in accenten: leg je het accent op duurzaamheid of op ondernemerschap?

²³⁴ Van Dommelen, Rotterdam uit de crisis, 4.

²³⁵ E-mail ambtenaar.

²³⁶ Oud-raadslid, interview.

²³⁷ Oud-raadslid, interview.

Uit de bespreking van het rapport in de raadsvergadering in juli 2020 blijkt dat raadsleden verschillend dachten over de manier waarop de raad input kon geven.²³⁸ Een raadslid merkte tijdens de raadsvergadering op dat de auteur van het rapport "met handboeien op pad" was gestuurd.²³⁹ Het lid doelde op het door het college meegegeven kader, waarin stond dat het niet de bedoeling was om de inhoud van het coalitieakkoord aan te passen. Daardoor is er met de inventarisatie volgens het lid niet meer dan "laaghangend fruit" opgehaald. Een ander raadslid merkte op dat haar partij juist veel input kon leveren, ondanks de meegegeven kaders.²⁴⁰

De gemeenteraad heeft het rapport 'Rotterdam uit de crisis' vastgesteld. Voor zover de rekenkamer kon nagaan, heeft de raad bij de bespreking van het rapport tijdens de gemeenteraadsvergadering geen verdere kaders gesteld door middel van raadsinstrumenten. Er zijn bijvoorbeeld geen moties aangenomen die direct betrekking hebben op de inhoud van het rapport.

Verschillende maatregelen uit het rapport 'Rotterdam uit de crisis' zijn beland in de begroting van 2021, die de raad op 12 november 2020 vaststelde.²⁴¹ Daarin is op hoofdlijnen besloten om investeringen naar voren te halen en om Rotterdammers om te scholen.²⁴² Ook zegde het college toe zich flexibel op te stellen (ja-tenzij-houding). Daarnaast diende 'Rotterdam uit de crisis' als input voor de Hva.²⁴³

Actieplan RSD

Het 'actieplan RSD' bevatte verschillende maatregelen gericht op herstart en herstel van de stad en maatregelen om sterker uit de coronaperiode te komen (zie paragraaf 4-4-4). De gemeenteraad stelde het beleid van RSD vast via een raadsbesluit over de voorjaarsbrief.²⁴⁴ In de voorjaarsbrief worden de tien maatregelen uit het beleidsdocument stuk voor stuk toegelicht.²⁴⁵ Voor zover de rekenkamer kon nagaan, heeft de raad bij de bespreking van het 'actieplan RSD' geen verdere raadsinstrumenten ingezet ter kaderstelling. Er zijn bijvoorbeeld geen moties of amendementen aangenomen die direct betrekking hebben op RSD. Een raadslid merkte tijdens de raadsvergadering waarin het beleidsdocument werd besproken op, dat het kader alleen gaat over economische activiteiten op de korte termijn en bijvoorbeeld niet over maatschappelijke en sociale aspecten.²⁴⁶

Hva

De Hva bevat maatregelen voor het herstel van de Rotterdamse economie na de coronaperiode op de langere termijn (zie paragraaf 4-4-5). De gemeenteraad heeft de Hva vastgesteld. De rekenkamer heeft bij de Hva geen raadsinstrumenten gevonden die zijn ingezet om verdere kaders te stellen. De rekenkamer heeft namelijk geen moties of amendementen gevonden die direct betrekking hebben op dit beleidsdocument. Zoals hierboven besproken, heeft de raad wel procedurele afspraken

²³⁸ Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 14 juli 2020," 14 juli 2020, rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/686540.

²³⁹ Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 14 juli 2020," 1028.

²⁴⁰ Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 14 juli 2020," 1057.

²⁴¹ Gemeenteraad Rotterdam, "Vaststelling van de Begroting 2021," 20bb16756 (12 november 2020).

²⁴² Gemeenteraad Rotterdam, "Voorjaarsbrief 2020," 20bb9376 (16 juli 2020).

²⁴³ College van B en W Rotterdam, "Voorjaarsbrief" (collegebrief, 20bb007586, 16 juni 2020), 3 en 7.

²⁴⁴ Gemeenteraad Rotterdam, "Voorjaarsbrief 2020," 20bb9376 (16 juli 2020).

²⁴⁵ College van B en W Rotterdam, "Voorjaarsbrief" (collegebrief, 20bb007586, 16 juni 2020).

²⁴⁶ Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 14 juli 2020," 1097.

gemaakt over de totstandkoming van het rapport 'Rotterdam uit de crisis', dat input bood voor dit beleidsdocument. De maatregelen uit de Hva zijn beland in de begroting 2021. De gemeenteraad stelde de begroting op 12 november 2020 vast met een raadsbesluit.²⁴⁷

Herstelaanpak corona sociaal

De 'herstelaanpak corona sociaal' bevat de prioriteiten van de herstelaanpak voor het sociaal domein (zie paragraaf 4-4-6). De herstelaanpak corona sociaal is opgesteld na een motie van de gemeenteraad. De gemeenteraad verzocht daarin het college een overzicht te geven van alle landelijke en gemeentelijke maatregelen binnen het sociaal domein. Ook verzocht de raad deze maatregelen onderdeel te laten uitmaken van RSD.²⁴⁸

Het college deed de motie af door een overzicht te geven van de speerpunten van de herstelaanpak. Dit overzicht was volgens verschillende raadsleden niet overzichtelijk genoeg, waarop het college met een nieuw overzicht kwam.²⁴⁹ Dit tweede overzicht was voor de raad wel voldoende om de motie en het onderwerp mee af te doen. Verder heeft de raad tijdens de bespreking van de 'herstelaanpak corona sociaal' in de commissievergadering geen raadsinstrumenten ingezet.²⁵⁰

Beleidskader coronasteun

Het document 'beleidskader coronasteun 2021' bevat de uitgangspunten van de gemeentelijke steunmaatregelen (zie paragraaf 4-4-7). Bij de bespreking van het beleidskader tijdens de commissie- en raadsvergadering merkten raadsleden op dat het kader verscheen nadat er al verschillende coronasteunmaatregelen in werking waren getreden.²⁵¹ Ze gaven aan dat het goed was dat er een kader voorlag, maar dat de relevantie ervan onduidelijk was. Volgens een raadslid beschreef het kader "hetgeen we al afgelopen jaar in de praktijk hebben gebracht".²⁵² Een ander noemde het "mosterd na de maaltijd".²⁵³ Daarnaast merkten raadsleden op dat het kader niet specifiek genoeg was. Zo noemde een raadslid het "breed geformuleerd". Het was volgens dat raadslid onduidelijk wie voor welke coronasteunmaatregelen in aanmerking zou komen.²⁵⁴

²⁴⁷ Gemeenteraad Rotterdam, "Vaststellen van de begroting 2021," 20bb16756 (12 november 2020).

²⁴⁸ C. Engberts, L. Roest, C. Zegers, E. Verkoelen, S. van Baarle, B. Noppen, A. van Zevenbergen, T. Vonk en R. van der Velden, "Motie zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen," gemeenteraad Rotterdam, 20bb15730 (15 oktober 2020).

²⁴⁹ College van B en W Rotterdam, "Aanvullende brief motie 'Zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen,' gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb4144, 30 maart 2021).

²⁵⁰ Gemeenteraad Rotterdam, "Vergadering Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport," (commissievergadering, Rotterdam, 31 maart 2021), rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/760047#ai_5916000.

²⁵¹ Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 8 april 2021"; Gemeenteraad Rotterdam, "Vergadering Commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën," (commissievergadering, Rotterdam, 1 april 2021) rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/808246.

²⁵² Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 8 april 2021," 666.

²⁵³ Gemeenteraad Rotterdam, "Vergadering Commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën," (commissievergadering, Rotterdam, 1 april 2021) rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/808246.

²⁵⁴ Gemeenteraad Rotterdam, "Vergadering Commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën," (commissievergadering, Rotterdam, 1 april 2021) rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/808246.

Beleidskader coronasteun kwam laat, volgens oud-raadslid

In een interview geeft een oud-raadslid aan dat het 'Beleidskader coronasteun 2021' vrij laat kwam. De raad vroeg volgens het oud-raadslid al langer om een beleidsdocument, want er waren veel steunmaatregelen genomen. Toen het kader er eenmaal lag, ging het politieke gesprek twee kanten op: aan de ene kant vond de raad het goed dat er een kader was, maar aan de andere kant was het kader te laat en was de vorm niet voldoende passend. Feitelijk kon men namelijk alles onder het beleidskader schuiven, volgens het oud-raadslid. Dan heeft zo'n kader volgens het oud-raadslid weinig zin.²⁵⁵

Kaderstelling door raad kwam beetje bij beetje op gang

In het begin van de coronaperiode lag er bij de raad meer nadruk op de controlerende rol van de raad dan op de kaderstellende, volgens een oud-raadslid. De voorstellen kwamen vanuit het college van B en W, daar lag volgens het oud-raadslid het initiatief.²⁵⁶ Daarnaast wilde de raad het college niet in de weg zitten bij het formuleren van coronasteunbeleid en -maatregelen. Maatschappelijke druk speelde hierin een belangrijke rol volgens een ander oud-raadslid. Partijen wilden immers niet gezien worden als de partij die kritische vragen stelde bij maatregelen. Er zijn volgens het oud-raadslid geen scherpe gesprekken gevoerd over welke doelgroepen wel en welke niet moest worden geholpen.²⁵⁷

De toon van de raad werd kritischer naarmate de tijd vorderde, volgens een oud-raadslid. Ook een ander oud-raadslid zag de rol van de raad gedurende de coronaperiode veranderen. In het begin was de raad volgens het oud-raadslid meer agenderend, door aandacht te vestigen op verschillende doelgroepen.²⁵⁸

In mindere mate aandacht voor beleidsdoelen

Oud-raadsleden stellen dat de raad het college van B en W beter had kunnen bevragen op de doelstellingen van het coronasteunbeleid. De discussies in de raad gingen volgens een oud-raadslid vooral over individuele maatregelen en in mindere mate over de doelen van het coronasteunbeleid. Deze bleven daarbij impliciet. Dat speelde vooral na het eerste halfjaar. In het begin waren de doelen iets eenduidiger, namelijk: hoe zorgen we ervoor dat bepaalde sectoren niet omvallen.²⁵⁹

Een andere manier van samenwerken met het college van B en W had daarbij kunnen helpen. Het hielp volgens een oud-raadslid niet dat de raad in de coronaperiode soms werd overvallen: er werd een maatregel voorgelegd waar het college voortvarend mee aan de slag wilde. Het was dan moeilijk om daar als raadslid tegen te zijn, of veel vragen bij te stellen, want iedereen zag dat inwoners en ondernemers het zwaar hadden. Ook zou het volgens het oud-raadslid goed zijn als het college de raad in het proces meer meeneemt, bijvoorbeeld met vragen over welke richting de gemeente op moest en welke scenario's er waren.²⁶⁰

²⁵⁵ Oud-raadslid, interview.

²⁵⁶ Oud-raadslid, interview.

²⁵⁷ Oud-raadslid, interview.

²⁵⁸ Oud-raadslid, interview.

²⁵⁹ Oud-raadslid, interview.

²⁶⁰ Oud-raadslid, interview.

De gemeenteraad heeft het 'beleidskader coronasteun 2021' geamendeerd. Het amendement gaf het document een einddatum, namelijk 31 december 2021.²⁶¹ Dat was volgens de raad nodig om te voorkomen dat het document te langdurig zou worden toegepast, ook als daar vanuit de coronapandemie geen directe noodzaak meer toe was. De raad stelde het beleidsdocument op 8 april 2021 vast met een raadsbesluit.²⁶²

5-5 Meer kaderstelling door raad bij coronasteunmaatregelen

De gemeenteraad heeft in grotere mate dan bij de beleidsdocumenten kaders gesteld bij de coronasteunmaatregelen van het college. Via haar budgetrecht en verordenende bevoegdheid, stelde de raad voorstellen van het college met raadsbesluiten vast. Verder heeft de raad raadsinstrumenten ingezet om maatregelen te wijzigen en/of te initiëren.

Hieronder geeft de rekenkamer aan welke van de volgende raadsinstrumenten de raad heeft ingezet bij (de behandeling van) de coronasteunmaatregelen. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid tussen instemmen met voorstellen van het college van B en W voor coronasteunmaatregelen en het wijzigen en initiëren van coronasteunmaatregelen:

- budgetrecht (vaststellen);
- verordenende bevoegdheid (vaststellen);
- initiatiefvoorstellen (initieren);
- amendementen (wijzigen); en
- moties (wijzigen en/of initiëren).

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van alle onderzochte coronasteunmaatregelen.

Budgetrecht voor goedkeuring financiering maatregelen

Het college van B en W heeft met de gebruikelijke Planning en Control (P&C)-cyclus de financiering van maatregelen en wijzigingen daarin, aan de raad voorgelegd. De raad heeft deze vervolgens vast kunnen stellen. Tabel 5-1 geeft weer op welke momenten in de P&C-cyclus de raad budget vaststelde voor diverse coronasteunmaatregelen.²⁶³ In de P&C-cyclus zijn elf specifieke maatregelen en drie pakketten aan maatregelen te herleiden waar de raad budget voor vaststelde.

Tabel 5-1 laat zien dat de raad bij de eerste herziening 2020 het vormen van twee bestemmingsreserves vaststelde, waarmee de raad middelen reserveert voor een specifiek doel. Deze waren bedoeld om verschillende coronasteunmaatregelen te bekostigen. De reserves zijn met het raadsbesluit over de eerste herziening 2020 vastgesteld.²⁶⁴ Dit betreft de volgende reserves:

- 'Bestemmingsreserve herstelmaatregelen corona virus', voor de financiering van maatregelen uit het 'actieplan RSD';
- 'Bestemmingsreserve noodfonds', bedoeld voor steun voor sport en cultuur.

Met het vaststellen van de tweede herziening 2020 en de begroting 2021 stelde de raad budget vast voor diverse losse maatregelen. Twee daarvan, de stageplaatsen voor Rotterdamse jongeren en de subsidieregeling horecavouchers, kwamen voort uit

²⁶¹ J. Postma, J. Verheij en R. Simons, "Amendement: 'Toevoegen einddatum beleidskader coronasteun 2021'," gemeenteraad Rotterdam (21bb4743, 8 april 2021).

²⁶² Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 8 april 2021," 825.

²⁶³ In de tabel is opgenomen wanneer de raad (extra) geld vrijmaakte voor coronasteunmaatregelen, niet welke budgetten zijn benut.

²⁶⁴ Gemeenteraad Rotterdam, "Eerste herziening begroting 2020," 20bb9358 (16 juli 2020).

amendementen.²⁶⁵ De noodsteun aan Ahoy en Diergaarde Blijdorp zijn leningsfaciliteiten.²⁶⁶ De herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed betreft ook de steun aan Ahoy in de vorm van het aanpassen van de huurovereenkomst.²⁶⁷ Tot slot stelde de raad vast dat er geld werd vrijgemaakt voor maatregelen voor de korte termijn binnen de Hva.²⁶⁸

Bij de eerste herziening 2021 besloot de raad geld toe te voegen aan de bestemmingsreserve voor maatregelen binnen RSD. Ook besloot de raad wederom (extra) geld vrij te maken voor losse coronasteunmaatregelen. Het gaat om budget voor de herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed, voor de subsidieregeling 'Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen'²⁶⁹, voor noodsteun aan sportinstellingen en de schaatsbaan, voor cultuur en voor kwetsbare groepen als ouderen en jongeren.²⁷⁰

Tabel 5-1: Mutatie in toegekend budget voor coronasteunmaatregelen in begrotingsbehandelingen en herzieningen

(Reserves voor) maatregelen	1 ^e herziening 2020	2 ^e herziening 2020 en begroting 2021	1 ^e herziening 2021	2 ^e herziening 2021 en begroting 2022
Reserve: RSD ^a	€ 3.000.000		€ 1.300.000	-€ 1.000.000
Reserve: Noodfonds sport en cultuur ^b	€ 15.075.000		-€ 1.900.000	
Stageplaatsen voor Rotterdamse jongeren		€ 91.000		
Horecavouchers		€ 220.000		
Maatregelen korte termijn Hva		€ 5.155.000		
Herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed (inclusief Ahoy)		€ 9.210.000	€ 10.650.000	
Noodsteun Diergaarde Blijdorp		€ 7.100.000 ^c	vermeld zonder bedrag	
Noodsteun Ahoy		€ 2.400.000 ^c	vermeld zonder bedrag	
Noodsteun schade speeltuinen en scouting			€ 300.000	
Noodsteun sport			€ 3.900.000	
Noodsteun cultuur			€ 12.300.000	
Extra begeleiding kwetsbare groepen			€ 1.324.000	
Rotterdam sterker door jongeren			€ 4.846.000	
Bestrijding eenzaamheid onder ouderen			€ 1.083.000	

Noten: ^a Betreft de zogenoemde Bestemmingsreserve herstelmaatregelen corona virus. ^b Betreft de zogenoemde Bestemmingsreserve noodfonds. ^c Betreft leningsfaciliteiten die uiteindelijk niet nodig waren. Bron: Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2020 en eerste herziening 2021*, 9 juni 2020; Gemeente Rotterdam, *Begroting 2021 en tweede herziening 2020*; Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2022 en eerste herziening 2021*, 8 juni 2022; Gemeente Rotterdam, *Begroting 2022 en tweede herziening 2021*.

Voor sommige maatregelen besloot de gemeenteraad om buiten de P&C-cyclus om via een raadsbesluit geld vrij te maken. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de maatregel 'Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel III', die noodsteun bood aan culturele instellingen. Daarbij werd geld vanuit de algemene middelen toegevoegd

²⁶⁵ Gemeente Rotterdam, *Begroting 2021 en tweede herziening 2020*, 29 september 2020, 27.

²⁶⁶ Zie bijlage 5 voor meer informatie over deze maatregelen.

²⁶⁷ Gemeente Rotterdam, *Begroting 2021 en tweede herziening 2020*, 426.

²⁶⁸ Gemeente Rotterdam, *Begroting 2021 en tweede herziening 2020*, 27.

²⁶⁹ De gemeente heeft voor deze regeling een rijksbijdrage ontvangen van € 267.000. College van B en W Rotterdam, "Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb9229, 13 juli 2021), 1.

²⁷⁰ Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2021 en eerste herziening 2020*, 245.

aan de cultuurbegroting via een raadsbesluit.²⁷¹ Een ander voorbeeld is de noodsteunmaatregel voor evenementenlocatie Ahoy. Via een raadsbesluit gaf de raad aan geen bezwaar te hebben tegen de toekenning van de financieringssteun.²⁷²

Verordenende bevoegdheid voor instemming met wijzigingen voor maatregelen

Voor zover de rekenkamer kon nagaan, heeft de gemeenteraad met haar verordenende bevoegdheid in ieder geval vijf coronasteunmaatregelen vastgesteld naar aanleiding van voorstellen van het college van B en W. Door middel van het vaststellen van raadsbesluiten werden bestaande verordeningen gewijzigd, werden nieuwe onderdelen toegevoegd of werd een nieuwe verordening opgesteld.

Een voorbeeld is de maatregel 'Coulanceregeling begraven en cremen'. De maatregel bood nabestaanden de mogelijkheid om een overledene voor onbepaalde tijd te begraven op een gemeentelijke begraafplaats. De geldende verordening moest hiervoor worden aangepast. Dat deed de raad met het raadsbesluit 'Wijziging verordening lijkebezorgingsrechten 2020'.²⁷³

Een ander voorbeeld is de maatregel die noodsteun moest bieden aan Diergaarde Blijdorp. Om een juridische grondslag te bieden voor deze noodsteun stelde de raad achteraf de 'Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierenparken Rotterdam 2021' vast.²⁷⁴

Eén initiatiefvoorstel resulteerde in een coronasteunmaatregel

Voor zover de rekenkamer kon achterhalen, heeft de gemeenteraad twee initiatiefvoorstellen gedaan. Daarvan resulteerde er één in een coronasteunmaatregel.

Het 'Initiatiefvoorstel Experiment schuldenopkoopfonds' betreft een voorstel voor het experimenteren met een opkoopfonds voor schulden om Rotterdammers met problematische schulden te helpen. Dit voorstel is niet uitwerkt tot maatregel.²⁷⁵

Met het initiatiefvoorstel 'Initiatiefvoorstel Herstelplan Rotterdamse horeca' nam de raad initiatief voor (de besluitvorming over) coronasteunmaatregelen om Rotterdamse horeca te ondersteunen.²⁷⁶ Met het initiatiefvoorstel deed de raad acht aanbevelingen. Het college heeft het initiatiefvoorstel uitgewerkt tot een plan om de horeca te ondersteunen.

Kaders bij coronasteunmaatregelen via vier amendementen

De rekenkamer heeft vier gevallen gevonden, waarbij de gemeenteraad met een amendement kaders heeft gesteld bij de coronasteunmaatregelen. Zo is een amendement gebruikt om het raadsvoorstel voor de maatregel 'Coulanceregeling gemeentelingen' specifiek te maken. Met het amendement is toegevoegd dat de

²⁷¹ Gemeenteraad Rotterdam, "Beschikbaar stellen van extra rijksmiddelen voor Cultuur," 21bb2193 (18 februari 2021); College van B en W Rotterdam, "Beschikbaar stellen van extra rijksmiddelen voor cultuur," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb000410, 19 januari 2021).

²⁷² Gemeenteraad Rotterdam, "Wensen en bedenkingen leningsfaciliteit Ahoy B.V.," 20bb16767 (12 november 2020).

²⁷³ Gemeenteraad Rotterdam, "Wijziging Verordening lijkebezorgingsrechten 2020," 20bb6547, (28 mei 2020).

²⁷⁴ Gemeenteraad Rotterdam, "Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierenparken Rotterdam 2021," 21bb000655 (26 januari 2021).

²⁷⁵ E-mail ambtenaar.

²⁷⁶ D. van Groningen, E. Walgenbach en R. Simons, "Initiatiefvoorstel Herstelplan Rotterdamse horeca," 21bb1232 (januari 2021).

maatregel geldt voor geldnemers die liquiditeitsproblemen hebben vanwege de coronamaatregelen en is een einddatum aan de regeling toegevoegd.²⁷⁷ Daarnaast is een amendement ingezet om een aanvulling te doen op een ontwerpbesluit voor de noodsteun aan Diergaarde Blijdorp. Het amendement ‘Leningmonitor’ leidde ertoe dat het college in de lening aan de diertuin afspraken opnam over monitoring van de voortgang van de aflossing.²⁷⁸ Ook nam de raad het amendement ‘Stageplaatsen voor Rotterdamse jongeren’ aan.²⁷⁹ Met dit amendement vroeg de raad om extra stageplaatsen bij de gemeente Rotterdam te creëren vanwege het tekort aan stageplaatsen dat tijdens de coronaperiode was ontstaan. Tot slot initieerde het amendement ‘Terrasvouchers Rotterdamse horeca’ de subsidiemaatregel voor horecaondernemers door geld voor hen vrij te maken in de begroting 2021.²⁸⁰ Met de vouchers kregen horecaondernemers subsidie voor het nemen van coronamaatregelen binnen de zaak en/of op het terras.

Meeste moties vroegen om extra coronasteunmaatregelen

De rekenkamer heeft in ieder geval zeventien moties gevonden waarmee de raad kaders heeft gesteld bij de coronasteunmaatregelen. Dit betekent niet dat de gemeenteraad niet meer moties gedurende de coronaperiode heeft aangenomen. De rekenkamer richtte zich enkel op moties die direct betrekking hebben op de coronasteunmaatregelen van dit onderzoek.

Van de zeventien moties, gaan er zes over de coronasteunmaatregel ter ondersteuning van diertuin Diergaarde Blijdorp. De andere moties gaan over ondersteuning van horeca, lokale economie, sportverenigingen, stages, leerachterstanden, jongerenhubs, werkgelegenheid en makers in de culturele sector.

Het doel van de meeste moties was dat het college van B en W (aanvullende) ondersteunende maatregelen voor doelgroepen zou nemen. Bijvoorbeeld door extra geld vrij te maken, een plan op te stellen of anderszins actie te ondernemen voor de doelgroep. Daarnaast waren er moties die opriepen tot het stellen van aanvullende voorwaarden voor een maatregel. Tot slot waren er moties die opriepen tot inventarisatie of evaluatie van een coronasteunmaatregel en daarmee een meer controlerend karakter hadden. Onderstaand kader geeft hierbij voorbeelden.

Raad niet schriftelijk geïnformeerd over 12 maatregelen

Het is belangrijk dat de raad in positie wordt gebracht om haar kaderstellende rol uit te voeren. Wanneer maatregelen van het college niet aan de raad worden voorgelegd, kan de raad geen kaders stellen. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat 39 van de 51 coronasteunmaatregelen zijn afgestemd met de gemeenteraad (zie paragraaf 3-6). Daarmee bedoelt de rekenkamer dat de doelstellingen van de maatregelen expliciet moeten zijn gemaakt in raadsstukken of beleidsdocumenten die met de raad zijn gedeeld. Over 12 coronasteunmaatregelen met een relatief klein budgettair beslag is de raad niet schriftelijk geïnformeerd.

²⁷⁷ J. Verheij, C. Zegers en E. Verkoelen, “Amendement Coulange binnen de perken,” gemeenteraad Rotterdam, 20bb8817 (2 juli 2020).

²⁷⁸ T. Vonk, A. Kockelkoren en C. Zegers, “Amendement – leningmonitor,” gemeenteraad Rotterdam, 20bb15738 (15 oktober 2020).

²⁷⁹ S. van Baarle en C. Zeegers, “Amendement: stageplaatsen voor Rotterdamse jongeren,” 20bb17079 (12 november 2020).

²⁸⁰ D. van Groningen en E. Walgenbach, “Amendement ‘Terrasvouchers Rotterdamse horeca,” gemeenteraad Rotterdam, 20bb17069 (12 november 2020); College van B en W Rotterdam, “Subsidieregeling horecavouchers,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb3095, 16 maart 2021).

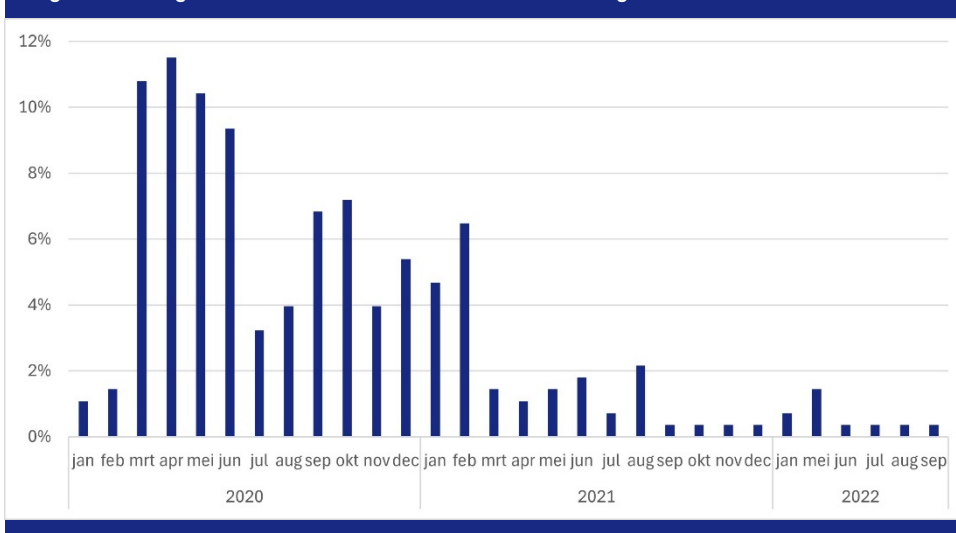
5-6 Ruim 270 sets aan raads vragen over corona

Deze paragraaf geeft inzicht in de coronagerelateerde onderwerpen waar de raad zich mee bezig heeft gehouden gedurende de coronaperiode. De gemeenteraad kan op verschillende manieren onderwerpen onder de aandacht brengen, bijvoorbeeld door bijdragen in vergaderingen of via raads vragen. Raads vragen zijn eenvoudig samen te vatten, omdat deze relatief beknopt zijn en worden vastgelegd. De rekenkamer analyseerde daarom de aan coronagerelateerde raads vragen in de periode 2020 – 2022. De rekenkamer bracht in kaart hoeveel schriftelijke raads vragen betrekking hadden op corona en over welke specifieke onderwerpen deze vragen gingen.

Eind januari stelde de Rotterdamse raad, in reactie op de uitbraak van het coronavirus, de eerste coronagerelateerde vragen.²⁸¹ Deze vragen hadden betrekking op de voorbereiding van de gemeente op corona. Eén vraag luidde bijvoorbeeld: “Is de gemeente betrokken bij voorbereidingen in samenwerking met de GGD, huisartsen, RIVM, en de Rijksoverheid met betrekking tot een eventuele uitbraak van het coronavirus in (de regio) Rotterdam?”²⁸²

In de periode 2020 – 2022 stelde de raad in totaal ruim 270 sets aan coronagerelateerde raads vragen. In 2020 zijn veruit de meeste vragen gesteld, namelijk ruim 200. Figuur 5-1 geeft het percentage vragen over corona in de periode januari 2020 - september 2022 weer, ten opzichte van het totaal aantal coronagerelateerde vragen. Er is een duidelijke trend zichtbaar van een afnemend aantal raads vragen naarmate de tijd vorderde. De meeste maatregelen zijn ingevoerd in 2020. In de figuur is een piek te zien in het aantal vragen in april 2020, mogelijk als gevolg van de aankondiging van de zogenoemde ‘intelligente lockdown’ een maand eerder.

Figuur 5-1 De gemeenteraad stelde in 2020 de meeste vragen over corona



²⁸¹ College van B en W Rotterdam, “Beantwoording vragen Van Wifferen over is Rotterdam voorbereid op het coronavirus? Volksgezondheid,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb2263, 3 maart 2020).

²⁸² College van B en W Rotterdam, “Beantwoording vragen Van Wifferen over is Rotterdam voorbereid op het coronavirus? Volksgezondheid.”

Raad stelde in coronaperiode relatief veel vragen over onderwijs en zorgcapaciteit

De raad stelde veel vragen over onderwijs en zorgcapaciteit. Dat zijn onderwerpen waar de gemeente niet direct over ging. Wat betreft onderwijs gingen de vragen bijvoorbeeld over zorgen over onderwijs op afstand²⁸³ en ondersteuningsmogelijkheden voor leerlingen.²⁸⁴ Wat betreft zorg gingen vragen over onder meer de beschermingsmiddelen voor zorgpersoneel²⁸⁵ en overlijdens in verpleegtehuizen.²⁸⁶

Er zijn volgens oud-raadsleden verschillende redenen waarom de raad vragen stelde over onderwerpen waar de gemeente niet direct over ging. Ten eerste beweegt de gemeenteraad mee met wat er maatschappelijk en in de media speelt.²⁸⁷ Daarnaast staat de Rotterdamse raad er volgens het oud-raadslid niet om bekend zich erg te houden aan waar ze toe is bevoegd. Dat zorg en onderwijs thema's waren waar het college in mindere mate over ging, is een reflectie van wat er maatschappelijk speelde volgens het oud-raadslid, in plaats van een taakbewuste gemeenteraad die zich vooral richt op waar ze voor verantwoordelijk is.²⁸⁸ Ook wilden fracties aan hun achterban laten zien dat ze vragen stelden over dingen die op dat moment maatschappelijk speelden.²⁸⁹ Tot slot waren de thema's zorg en onderwijs onderwerpen waar veel mensen bezorgd over waren; raadsleden hadden er ook persoonlijk mee te maken.²⁹⁰

5-7 Samenvatting

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer op welke manier de gemeenteraad kaders heeft gesteld bij de totstandkoming van het coronasteunbeleid en de – steunmaatregelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de raad, vooral in het begin van de coronaperiode, moeite had om haar kaderstellende rol uit te voeren.

De raad heeft in beperkte mate kaders gesteld bij het coronasteunbeleid van het college van B en W. Twee van de zeven door de rekenkamer onderzochte beleidsdocumenten zijn niet aan de raad voorgelegd. De overige vijf beleidsdocumenten zijn wel door de gemeenteraad vastgesteld. Daarbij heeft de rekenkamer één geval van verdere kaderstelling door de gemeenteraad gevonden. Daarbij gaf de raad een beleidsdocument door middel van een amendement een einddatum. Over dit beleidsdocument merkten oud-raadsleden op dat het werd voorgelegd nadat verschillende coronasteunmaatregelen al in werking waren getreden.

²⁸³ College van B en W Rotterdam "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid E. Yiğit," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb004840, 28 april 2020), 1.

²⁸⁴ College van B en W Rotterdam, "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid E. Yiğit," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb009024, 14 juli 2020), 2-3.

²⁸⁵ College van B en W Rotterdam, "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid N.D.Z.R. Mohamed-Hoesein," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb007400, 16 juni 2020), 1.

²⁸⁶ College van B en W Rotterdam, "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid J.H.D. Verkoelen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb008993, 14 juli 2020), 4.

²⁸⁷ Oud-raadslid, interview.

²⁸⁸ Oud-raadslid, interview.

²⁸⁹ Oud-raadslid, interview.

²⁹⁰ Oud-raadslid, interview.

De gemeenteraad heeft meer kaders gesteld bij de coronasteunmaatregelen. Oud-raadsleden geven aan dat er bij de raad een sterkere nadruk lag op besluitvorming rondom specifieke coronasteunmaatregelen dan op beleidsvorming. Dit kwam onder meer voort uit een behoefte van de raad aan actie. Via haar budgetrecht en verordenende bevoegdheid, stelde de raad voorstellen van het college met raadsbesluiten vast. Verder heeft de raad raadsinstrumenten ingezet om maatregelen te wijzigen en/of te initiëren. Het gaat om twee initiatiefvoorstellen, vier amendementen en (in ieder geval) 17 moties bij de 51 maatregelen. De gemeenteraad stelde in 2020, 2021 en 2022 ruim 270 sets aan vragen over coronagerelateerde onderwerpen aan het college.

De rekenkamer is geen structurele afspraken tegengekomen tussen het college van B en W en de raad over de manier waarop de raad betrokken zou worden bij het coronabeleid en de -maatregelen.

6 Monitoring en evaluatie

6-1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- In hoeverre heeft de gemeente de werking van de economische en maatschappelijke maatregelen op passende wijze gemonitord en geëvalueerd?

Dit hoofdstuk staat in paragraaf 6-2 stil bij de manier waarop de gemeente monitoring tijdens de coronaperiode organiseerde. In paragraaf 6-3 wordt nagegaan in welke mate de gemeente de werking van de *economische* maatregelen op passende wijze heeft gemonitord en geëvalueerd. Paragraaf 6-4 doet ditzelfde voor de *maatschappelijke* maatregelen. Paragraaf 6-5 geeft een samenvatting van deze bevindingen.

Monitoring: kwantitatieve informatie gepresenteerd in collegevergaderingen

Voor het beoordelen van de kwaliteit van de monitoring, heeft de rekenkamer alle documenten bekeken die aan de hand van kwantitatieve informatie de situatie in Rotterdam beschreven en die zijn gepresenteerd tijdens de collegevergaderingen in de coronaperiode. Het betreft voor het overgrote deel documenten die de gemeente monitors noemde, maar soms ook informatie uit andere documenten, zoals agendaposten voor collegevergaderingen.

De rekenkamer richt zich om de volgende redenen op deze informatie:

- De rekenkamer richt zich op de informatie *die in de collegevergaderingen heeft voorgelegen*, omdat deze bepalend was voor de informatiepositie van het college van B en W als opdrachtgever voor het coronasteunbeleid.²⁹¹
- De rekenkamer onderzoekt alleen de *gekwantificeerde* informatie die deze documenten bevatten. Dat wil zeggen dat de informatie in cijfers is gevat. De monitors bevatten ook kwalitatieve informatie, maar om het effect van maatregelen te monitoren zijn tenminste ook cijfers nodig. Daarom beoordeelt de rekenkamer de gekwantificeerde informatie.
- Naast lokale gegevens kreeg het college ook landelijke gegevens gepresenteerd. Aangezien de deelvraag betrekking heeft op de monitoring van Rotterdamse maatregelen, worden landelijke cijfers niet door de rekenkamer bestudeerd, behalve waar ze worden weergegeven als onderdeel van een cijferreeks waarin ook Rotterdamse cijfers staan.
- De rekenkamer onderzoekt alleen realisaties. De monitors en overige collegestukken bevatten regelmatig ramingen en verwachtingen. Omdat de rekenkamer de gemeentelijke monitoring van de daadwerkelijke ontwikkelingen in de stad tijdens corona beoordeelt, en niet de verwachtingen die toen leefden, zijn zulke verwachtingen geen onderwerp van onderzoek.

²⁹¹ De gemeente verzamelde en bestudeerde daarnaast uiteraard nog veel meer cijfers over de stad en over de coronamaatregelen - bijna altijd was dat ook vóór de coronaperiode al deel van de doorlopende taken van de verschillende gemeenteonderdelen - maar die data is dus niet in dit rekenkameronderzoek betrokken.

Evaluaties: gemeentelijke studies naar uitvoering en effect

Voor het beoordelen van de kwaliteit van evaluaties bekijkt de rekenkamer de door de gemeente uitgevoerde studies naar de uitvoering en het effect van specifieke, bij naam genoemde, maatregelen. Dit noemt de rekenkamer evaluaties. Deze zijn niet altijd aan het college voorgelegd.

Normen

Voor de beantwoording van de deelvraag in dit hoofdstuk hanteert de rekenkamer normen (zie tabel 6-1). Voor deze normen baseert de rekenkamer zich op de 'Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek' van de Algemene Rekenkamer.²⁹² Voor de monitoring hanteert de rekenkamer drie normen op het gebied van respectievelijk relevantie, transparantie en vergelijkbaarheid. Voor de evaluaties beoordeelt de rekenkamer alleen de relevantie.

Tabel 6-1: De Rekenkamer toetst de relevantie, transparantie en vergelijkbaarheid

Norm	Criteria voor monitoring	Criteria voor evaluaties
De informatie is volledig. (relevantie)	• Er is voor alle maatregelen gekwantificeerde informatie gepresenteerd aan het college. • Er is per maatregel meer dan één type gekwantificeerde informatie gepresenteerd aan het college. • De aan het college gepresenteerde informatie draagt bij aan inzicht in het effect van de maatregelen. • Er zijn ook databronnen van buiten de gemeentelijke organisatie gebruikt en deze zijn gezaghebbend.	• Er is voor alle maatregelen een evaluatie opgesteld. • In het document is geëxpliciteerd of de maatregel (in enige) mate het beoogde effect heeft. • In het document is een poging gedaan om dat oordeel (die explicatie) te onderbouwen.
De informatie is herleidbaar (transparantie)	• De gemeente vermeldt bij de gepresenteerde data een herleidbare bron.	
De informatie is gecontextualiseerd. (vergelijkbaarheid)	• De gekwantificeerde informatie wordt gepresenteerd samen met die van een groter geografisch gebied, om het lokale gegeven beter begrijpelijk te maken. • De gekwantificeerde informatie wordt gepresenteerd in een reeks met historische gegevens, om het actuele gegeven beter begrijpelijk te maken.	

6-2 Monitoring van ontwikkelingen maar niet van maatreegeleffecten

Tijdens de coronaperiode maakten verschillende gemeenteonderdelen monitors voor het college met betrekking tot de ontwikkelingen in de stad. Het grootste deel van de monitors werd gecoördineerd en gepresenteerd door het regieteam I&N, dat onderdeel uitmaakte van de nieuwgevormde crisisorganisatie (zie ook paragraaf 4-2-2). Daarnaast leverden de afdeling economie van het cluster SO en de onderzoeksafdeling OBI monitors voor het college. Geen van deze monitors was echter ingericht om de werking van de coronasteunmaatregelen in beeld te brengen.

²⁹² Algemene Rekenkamer, Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, 55-58.

6-2-1 I&N organiseerde groot deel monitoring

In maart 2020, ongeveer drie weken na het uitbreken van corona in Nederland, werd binnen de gemeente het zogenoemde regieteam I&N samengesteld. Het team bestond uit ongeveer negentien leden, afkomstig uit alle clusters, en circa veertien agendaleden.²⁹³ Onder de negentien leden was ook OBI vertegenwoordigd.²⁹⁴

Een belangrijke taak van het regieteam I&N was het “monitoren van de gevolgen van de coronaperiode om zo te helpen bepalen waar en wanneer maatregelen nodig zijn om de impact van corona op de stad te verzachten.” Dit deed het team door het samenbrengen van informatie vanuit de gemeentelijke organisatie, de rest van Nederland en de wereld en door het zelf laten uitvoeren van onderzoek.²⁹⁵

In april 2020 presenteerde I&N onderzoekslijnen aan het college, waarmee het team deze taak wilde invullen. Deze betroffen het verzamelen van bestaande inzichten uit de wetenschap maar ook het verrichten van monitoring en onderzoek.²⁹⁶

I&N maakte speciale monitors met data clusters

Het programma I&N en OBI leverden gedurende de coronaperiode gezamenlijk elf monitors op aan het college onder de titel “Integrale Update & Monitor” (IU&M). Deze monitors bevatten kwalitatieve en kwantitatieve informatie over vrijwel alle gemeentelijke beleidsvelden. De eerste IU&M verscheen medio april 2020 en de laatste in februari 2022.²⁹⁷ De oorspronkelijk beoogde frequentie was twee keer per week.²⁹⁸ In de IU&M’s werden voornamelijk gegevens gepresenteerd die de verschillende clusters reeds voor de coronaperiode verzamelden en die volgens de clusters en I&N relevant waren om de impact van corona op de stad mee in kaart te brengen.²⁹⁹

De informatie was geordend aan de hand van de pijlers “economie,” “sociaal,” “zorg,” “veilig” en “fysiek” maar het verschilde per editie welk soorten gegevens hierover gepresenteerd werden. Daarnaast werd in sommige edities van IU&M (uitgebreider) aandacht besteed aan de sociale staat van de stad, bijvoorbeeld met zogenoemde “sfeerbeelden” van wijken en informatie over het aantal nieuwe coronagerelateerde maatschappelijke initiatieven en hun functioneren. Ook werden resultaten van het eigen onderzoek door de gemeente en de Erasmus Universiteit (zie hierboven), regelmatig in de monitors opgenomen.

²⁹³ Agendaleden zijn ambtenaren die wel de stukken van de vergaderingen ontvangen, maar hier niet zelf bij aanwezig zijn.

²⁹⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), “Leden team Impact & Nazorg,” 20 maart 2020.

²⁹⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), “Regieteam Impact & Nazorg,” [versie 1] 29 april 2020.

²⁹⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), “Projectplan team Impact & Nazorg,” [concept] z.d. 2020, 5.

²⁹⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 17 april 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 24 april 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 8 mei 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 15 mei 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 26 mei 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 5 juni 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 13 oktober 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 2 december 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” 9 februari 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” februari 2022. In september 2020 hield I&N ook een presentatie getiteld “Impact van de crisis op de stad en haar bewoners” voor het college waarin belangrijke uitkomsten van de informatie-inventarisaties bij de clusters én het eigen onderzoek door de Erasmus Universiteit samen kwamen.

²⁹⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), “Projectplan team Impact & Nazorg,” [concept] 4 april 2020, 8.

²⁹⁹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

I&N liet eigen longitudinaal onderzoek uitvoeren

Ambtenaren van I&N benaderden in maart 2020 de Erasmus Universiteit om een onderzoekstraject op te zetten naar de sociaal-maatschappelijke gevolgen corona in Rotterdam. Daarbij verwachtte I&N, op basis van vooraanstaand Amerikaanse onderzoek, dat de gevolgen voor Rotterdammers niet alleen zouden afhangen van hun individuele achtergrondkenmerken (inkomen, etniciteit, leeftijd et cetera), maar ook van de hechtheid en organisatiegraad van de informele sociale infrastructuur.³⁰⁰

Het onderzoekstraject moest inzicht gaan bieden in de gevolgen van corona voor Rotterdammers en in mogelijke verschillen daarin voor verschillende groepen Rotterdammers. I&N schreef het onderzoeksvoorstel hiervoor samen met OBI, het cluster MO en de Erasmus Universiteit.³⁰¹ Dit resulteerde in het uiteindelijke onderzoekstraject 'De maatschappelijke impact van COVID-19'.³⁰² Uitkomsten van de in totaal vijf metingen zijn steeds aan het college en de raad gepresenteerd en kwamen ook regelmatig terug in de IU&Ms en in documenten over de voortgang van RSD (zie paragraaf 6-2-2).

I&N monitorde niet de effecten van de lokale steunmaatregelen

Het monitoren van de effecten van de lokale steunmaatregelen behoorde niet tot de taken van I&N, zo geeft een betrokken ambtenaar aan. I&N had wat betreft de maatregelen vooral de opdracht om er registratiedata bij te verzamelen.³⁰³ Dat wil zeggen dat er procesindicatoren werden verzameld. Dat zijn cijfers die betrekking hebben over de werkprocessen van de gemeente. Het doel van deze procesindicatoren was om het college van B en W en de gemeenteraad te informeren over de mate waarin gemaakte afspraken werden nagekomen. Voorbeelden van zulke procesindicatoren zijn het aantal verleende vergunningen ten opzichte van het aantal toegezegde vergunningen of de waardering van horecaondernemers voor de uitvoering van de terrasuitbreidingen.

De precieze opdracht van I&N is nooit bestuurlijk vastgesteld in een projectplan.³⁰⁴ In conceptversies van het projectplan voor I&N stond dat het team "de impact van (...) de genomen maatregelen op de stad en de gemeentelijke organisatie in kaart" zou brengen.³⁰⁵ Het team zou dit volgens een versie uit april 2020 doen middels een "wekelijks dashboard impact maatregelen" dat "een overzicht van de maatregelen [biedt] (...) waarin de effectmetingen vanuit de clusters worden meegenomen."³⁰⁶ In een versie uit juli 2020 stond de functie van het dashboard niet meer beschreven. In een versie uit maart 2021 ontbrak in het geheel dat I&N de effecten van maatregelen in beeld zou brengen.

³⁰⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), "Projectplan team Impact & Nazorg COVID-19", [concept] 4 april 2020, 9; ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁰¹ Gemeente Rotterdam (BCO), "Projectplan team Impact & Nazorg COVID-19", [concept] 4 april 2020, 9.

³⁰² Engbersen, De bedreigde stad; G. Engbersen e.a., *De heropening van de samenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2020), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2020/10/Rapport-Heropeningsamenleving_Definitief.pdf; G. Engbersen e.a., *De verdeelde samenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2020), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/01/De-verdeelde-samenleving-210118.pdf; G. Engbersen e.a., *De ongeduldige samenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2021), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/04/ongeduldigesamenleving_def.pdf; G. Engbersen e.a., *De laag-vertrouwensamenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2021), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/11/Def_-1-november_rapport_laag-vertrouwensamenleving_def83.pdf.

³⁰³ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁰⁴ Email ambtenaar.

³⁰⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), "Projectplan team Impact & Nazorg COVID-19," [concept] 4 april 2020, 8.

³⁰⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), "Projectplan team Impact & Nazorg COVID-19," [concept] 4 april 2020.

Het in het concept-projectplan genoemde dashboard is door I&N en OBI vanaf het voorjaar van 2020 ingericht en gedurende de coronaperiode up-to-date gehouden. Dit zogenoemde “integraal coronadashboard” bevatte indicatoren op verschillende domeinen die raakten aan de doelen van de steunmaatregelen. Het was een bundeling van tientallen soorten bestaande registratiedata op het gebied van zorg, economie, veiligheid, ondersteuning bij persoonlijke noden en zorgen van Rotterdammers en de fysieke stad (naast een beperkt aantal data die de gemeente eerder niet verzamelde, namelijk het aantal positief geteste Rotterdammers per dag, ziekenhuisopnames en Tozo-toekenningen). Het dashboard omvatte geen effectmetingen van de Rotterdamse maatregelen.³⁰⁷ In juni 2023, na de coronaperiode, stelden ambtenaren voor om het dashboard “verder te ontwikkelen tot een stedelijk dashboard met actuele cijfers over ontwikkelingen in Rotterdam”. Het doel was de ontwikkeling naar data-gedreven werken te ondersteunen en het steeds geactualiseerde, clusteroverstijgende dashboard zou dan ook kunnen “dienen als input voor toekomstige beleidsvorming, zoals onderdeel van onze strategische verkenningen over ontwikkelingen in de stad.”³⁰⁸ Het dashboard is daarna echter niet meer actueel gehouden of doorontwikkeld.³⁰⁹

6-2-2 Afdelingen cluster SO maakten economische monitors

Het college formuleerde al in maart 2020 de wens om periodiek een monitor te ontvangen over de economische ontwikkelingen in de stad (zie paragraaf 4-3). Zij wilde daarmee het “gesprek in [het] college verder brengen”.³¹⁰ In deze wens werd tegemoetgekomen door verschillende series monitors. De afdelingen economie en strategie en cluster SO hebben grofweg drie verschillende economische monitors opgeleverd. Daarnaast leverde SO economische input voor de IU&Ms (zie paragraaf 6-2-1).

Monitors ‘Economische impact van het coronavirus in Rotterdam’

In de periode van 23 maart 2020 tot 26 mei 2020 verschenen vier monitoringsdocumenten getiteld ‘Economische impact van het coronavirus in Rotterdam’. Deze werden opgesteld door de afdeling strategie van het cluster SO, op basis van informatie die vooral de afdeling economie aanleverde.³¹¹ De monitor werd gedeeld in de vorm van PowerPointpresentaties, die mondeling werden toegelicht aan het college. Deze presentaties zijn een verzameling van informatie uit diverse bronnen; niet alleen interne gemeentelijke data maar ook gegevens van bijvoorbeeld het CPB, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Nederlandse banken. Het doel van deze presentaties was om tot een samenhangend (economisch) verhaal voor het college van B en W of de concerndirectie te komen, zo geven betrokken ambtenaren aan.³¹²

³⁰⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), “IAT - Integrale monitor POC,” z.d. Een uitzondering zijn de registratiedata over stages in het MBO. Die kunnen gezien worden als uitkomstindicatoren van de maatregel ‘Aanpakken stagetekort’.

³⁰⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), “Vorstel: staat van de stad: van rapport naar actueel dashboard,” 23 juli 2023, 1.

³⁰⁹ Gemeente Rotterdam (BCO), “IAT - Integrale monitor POC,” z.d.

³¹⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), “Kern informele sessie college Rotterdam vrijdag 27 maart,” 27 maart 2020, 1.

³¹¹ Gemeente Rotterdam (SO), “Economische impact van het corona virus Rotterdam,” (collegepresentatie, Rotterdam, 27 maart 2020); Gemeente Rotterdam (SO), “Economische impact van het corona virus Rotterdam,” (collegepresentatie, Rotterdam, 10 april 2020); Gemeente Rotterdam (SO), “Economische impact van het coronavirus in Rotterdam,” (collegepresentatie, Rotterdam, 24 april 2020); Gemeente Rotterdam (SO), “Economische impact corona Rotterdam nummer,” (collegepresentatie, Rotterdam, 29 mei 2020).

³¹² Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

Onderzoek ten behoeve van Hva

In het voorjaar van 2020 liet de afdeling economie daarnaast een groot onderzoek uitvoeren ten behoeve van het opstellen van de Hva (zie paragraaf 4-4-5). Dit onderzoek, naar de impact van corona op de lokale en regionale economie, werd uitgevoerd door adviesbureau NEO en de Erasmus Universiteit. De afdeling economie presenteerde het onderzoek in juli 2020 aan het college.³¹³ Er zijn in 2021 vanuit RSD een drietal presentaties over de voortgang van het programma gehouden. Omdat de Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie onderdeel was van RSD, werden ook in deze presentaties veel economische ontwikkelingen naar voren gebracht.³¹⁴

Gesprekken met experts

Het college had af en toe gesprekken met experts en instituten op het gebied van economie over de economische situatie in Nederland en Rotterdam. Zij hielden voordrachten voor het college, waarin ook veel monitoringsgegevens werden gepresenteerd. Een voorbeeld is een voordracht door het Werkgevers Servicepunt Rijnmond (WSPR) in juni 2020.³¹⁵ Een ander voorbeeld is de presentatie van het rapport 'Rotterdam uit de crisis' door Diederik van Dommelen (destijds nog geen raadslid), waarin hij niet alleen vertelde welke ideeën voor maatregelen hij had opgehaald, maar ook een macro-economisch perspectief schetste op de Rotterdamse economie.³¹⁶

Monitors gingen niet over effecten lokale economische steunmaatregelen

De gemeente stelde zowel voor het economische en maatschappelijke beleidskader RSD als voor een uitwerking daarvan, het economische beleidskader HVA, dat deze aanpakken "adaptief" zouden moeten functioneren. Zo vermeldt het kader RSD onder de kop "Adaptief, wendbaar en faseren" het volgende: "Verloop en impact van de crisis zijn ongewis. Daar past een adaptieve en wendbare aanpak bij"³¹⁷. En over de HVA schrijft de evaluatie "Afhankelijk van het verloop van de economische crisis, ontwikkelingen in de stad en voortgang van de projecten konden nieuwe maatregelen worden toegevoegd, aangepast of afgeschaald worden. Om die reden is de impact van de Coronacrisis op de Rotterdamse economie ook continu gemonitord en gerelateerd aan de Herstel- en vernieuwingsagenda."³¹⁸

De adaptieve aanpak betekende in de praktijk dat er werd gekeken naar economische (en maatschappelijke) ontwikkelingen in de stad, maar zeer zelden naar de uitwerking van de RSD of HVA-maatregelen. De gemeente liet bijvoorbeeld een "Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie" uitvoeren in juni 2021 en april 2022, door onderzoeksbureau NEO en de Erasmus Universiteit.³¹⁹ In deze rapporten wordt

³¹³ Manshanden, Impact van de corona-epidemie op de economie van Rijnmond, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Zuid-Holland.

³¹⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker. Door.." (collegepresentatie, Rotterdam, 9 februari 2021); Gemeente Rotterdam (BCO), "Herstelprogramma Rotterdam sterker door.." (collegepresentatie, Rotterdam, 30 april 2021); Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.."(collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021).

³¹⁵ Werkgevers Servicepunt Rijnmond, "Economische impact van het Corona virus Rotterdam," 16 juni 2020.

³¹⁶ Van Dommelen, Rotterdam uit de crisis.

³¹⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.: Bestuurlijke samenvatting," 15 mei 2020, 3.

³¹⁸ Gemeente Rotterdam (SO), "Eindrapportage herstel- en vernieuwingsagenda", november 2023, 5.

³¹⁹ W. Manshanden, e.a., *Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie*, (NEO en Erasmus Universiteit: Rotterdam, 2021), www.frankvanoort.com/wp-content/uploads/2021/06/2021-06-21-monitor-herstel-en-vernieuwings-agenda-rotterdamse-economie-juni-2021-def.pdf; W.

het verloop van de economische crisis en economische ontwikkelingen in de stad in beeld gebracht, maar monitoring van de impact van de Hva-maatregelen ontbreekt.³²⁰ De RSD rapportages laten eveneens economische ontwikkelingen in de stad zien, maar niet of nauwelijks de effecten van de lokale maatregelen.³²¹ Over het RSD concludeert een nooit definitief vastgestelde conceptevaluatie uitnovember 2020 ook dat evaluatie moeilijk is om dat veel maatregelen “geen concrete doelstelling hadden, anders dan dat ‘er moet een oplossing komen voor een bepaalde groep’. Dat maakt het nu lastig te bepalen of het actieplan effectief geweest is”.³²²

6-2-3 Onderzoeksafdeling OBI deed eigen monitoronderzoek

OBI werkte niet alleen mee aan de monitoring van I&N, maar bracht zelfstandig ook een onderzoek uit dat aan het college gepresenteerd is: het ‘wijkprofiel.’ Dit is een onderzoek dat OBI sinds 2014 elke twee jaar uitvoert. Het ‘wijkprofiel’ geeft telkens een inventarisatie hoe veilig, sociaal en leefbaar Rotterdammers hun wijk vinden. Het onderzoek in het voorjaar van 2021 had circa 9500 respondenten.³²³ Voor deze editie werd hen onder andere gevraagd naar de beleving van de buurt en de ervaren impact van corona op hun leven. Ook gingen vragen over de gepercipieerde invloed van corona op hun inkomen, hun vertrouwen in de overheid, hun sociale contacten en gezondheid.³²⁴

6-3 Economische maatregelen beperkt gemonitord en geëvalueerd

6-3-1 Economische maatregelen beperkt gemonitord

In deze paragraaf beoordeelt de Rekenkamer de monitoringsinformatie over de 41 economische steunmaatregelen. Zij kijkt of de informatie volledig, herleidbaar en gecontextualiseerd is. De Rekenkamer heeft daartoe in Tabel D in bijlage 9 de monitoringsinformatie gerelateerd aan de uitgevoerde coronasteunmaatregelen op het gebied van economie. In de tabel is per maatregel aangegeven of de aan het college gestuurde stukken monitoringsdata bevatten, en zo ja welke. Tabel 6-2 vat de rekenkamer samen in hoeverre de monitoring van economische maatregelen aan de normen voldoet.

Manshanden, F. van Oort en J. van Haaren, *Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie 2.0*, (NEO en Erasmus Universiteit: Rotterdam, 2022), www.frankvanoort.com/wp-content/uploads/2022/05/hva-2.0-neo-eur-27042022-def.pdf.

³²⁰ De eerste monitor vermeldt hierover: “Veel regelingen en initiatieven lopen nog, zijn pas of nog niet gestart, en hebben vaak een te kleine impact om significante impact te hebben. Voor goed onderbouwde impactevaluaties is het daarom veelal nog te vroeg.” Manshanden, *Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie*, 25.

³²¹ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews. De gemeente geeft bovendien wat betreft de Hva naar de rekenkamer aan dat het voor haar een zoektocht was om een handelingsperspectief voor de economische maatregelen te ontwikkelen op basis van de Hva-monitors, omdat de data relatief algemeen waren.

³²² Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

³²³ Gemeente Rotterdam (BCO), “Beleving van Rotterdammers - Tussentijds beeld Wijkprofiel impact van de crisis op de stad,” 24 september 2021.

³²⁴ Gemeente Rotterdam, “Integrale Update & Monitor,” 24 september 2021.

Tabel 6-2: Monitoringsinformatie economische maatregelen niet volledig

Norm	Oordeel rekenkamer
De informatie is volledig (relevantie)	De informatie om economische maatregelen te monitoren was onvoldoende om het effect van maatregelen te meten. - Voor ongeveer de helft van de economische maatregelen had het college weinig of geen cijfers om hun werking te beoordelen. Dit gold het meest voor de maatregelen over horeca en voor die over sport. - Doordat gebruik en bereik van de maatregelen bijna niet in beeld werden gebracht, draagt de informatie nauwelijks bij aan inzicht in het effect van de maatregelen. Dat komt ook omdat gepresenteerde informatie ook regelmatig een veel bredere populatie dan de doelgroep betreft.
De informatie is herleidbaar (transparantie)	De informatie om economische maatregelen te monitoren was soms onvoldoende herleidbaar. De gemeente vermeldt in de meest voorkomende monitor voor het college, de IU&M, regelmatig geen bron bij de gepresenteerde informatie, maar mogelijk werd deze wel mondeling gegeven. In de overige presentaties staan meestal wel bronvermeldingen, maar niet altijd.
De informatie is gecontextualiseerd (vergelijkbaarheid)	De informatie om economische maatregelen te monitoren was voldoende gecontextualiseerd. Verschillende cijfers zijn gepresenteerd samen met die van een groter geografisch gebied en/of in een historische cijferreeks.

Monitoringsinformatie onvoldoende relevant

Voor zeven van de in totaal 41 maatregelen zijn namelijk geen gegevens gepresenteerd die enigszins relevant zijn voor het beoordelen van hun werking en voor vijftien andere werd slechts één type informatie gepresenteerd. Vooral over de negen maatregelen gericht op de Rotterdamse horeca, kreeg het college van B en W weinig cijfermatige informatie. (Alleen het aantal hotelovernachtingen in de stad, de bezettingsgraad van hotels en het aantal geplaatste terrasvlonders zijn gecommuniceerd). Over de 14 maatregelen binnen het thema “ondersteuning lokale economie” en de zeventien sport- en cultuurmaatregelen kreeg het college van B en W meer gegevens. Het ontving Ongeveer drie kwart van deze maatregelen (zeer of enigszins) relevante cijfers. Zo werd bijvoorbeeld het bruto regionaal product regelmatig gepresenteerd, het aandeel inwoners dat inkomensverlies rapporteerde, en werd de “krimp van de cultuursector” cijfermatig beschreven (zie Tabel D voor meer voorbeelden). ³²⁵

Monitoringsinformatie droeg weinig bij aan inzicht in werking van maatregelen

Hoewel er dus over ongeveer de helft van de maatregelen gekwantificeerde informatie aan het college is gepresenteerd, droeg deze informatie meestal nauwelijks bij aan inzicht in het effect van de maatregelen. Vooral voor horecamaatregelen en sportmaatregelen is het gebruik van de maatregelen namelijk vrijwel niet gemonitord. Er werd dus niet in beeld gebracht hoe vaak of voor welk bedrag een regeling of subsidie benut was. Voor de culturele maatregelen gebeurde dit wel. Het college van B en W kreeg in een presentatie over een gemeentelijk vragenlijstonderzoek onder cultuurinstellingen en cultuurondernemers, cijfers over het aantal aanvragen

³²⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), “Rotterdam. Sterker door.” (collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021).

Noodfonds Sport en Cultuur vanuit de culturele sector en het totaal besteed bedrag uit dit fonds.³²⁶ Dat over het gebruik van de andere economische maatregelen bijna niet werd gerapporteerd, betekent dat ook niet in beeld is gebracht welk deel van de doelgroep gebruikmaakte van de maatregel (het bereik). Cijfers over gebruik en bereik van maatregelen zijn wel van belang om zicht te krijgen op hun werking.

Ook besloeg de gepresenteerde monitoringsinformatie meestal een veel grotere groep ondernemers, organisaties of bedrijven dan de doelgroep van de maatregelen. Zo waren veel sport- en cultuurmaatregelen alleen gericht op organisaties die reeds vóór de coronaperiode subsidie van de gemeente ontvingen. Om te kijken hoezeer de financiële nood van specifiek deze organisaties opliep, kreeg het college cijfers over faillissementen van alle ondernemers in de regio, ongeacht hun sector, en over de “krimp van de culturele sector.” Het eerste cijfer is zo breed dat het nauwelijks als indicator voor de werking van deze maatregelen is te beschouwen. Het tweede cijfer betreft weliswaar de cultuursector, maar hierin worden niet de reeds voor corona gemeentelijk gesubsidieerde ondernemers en instellingen onderscheiden. Weer andere maatregelen waren gericht op bedrijven van minder dan vijftig werknemers (de maatregel ‘digitaliseringsvouchers’) of die minder dan tien jaar bestonden (de maatregel ‘innovatievouchers’). Voor het beoordelen van de werking van deze maatregelen zijn alleen cijfers gerapporteerd die gaan over alle Rotterdamse bedrijven, ongeacht hun grootte of het aantal jaar dat ze bestaan. Doordat de cijfers niet goed aansluiten bij de doelgroep van de maatregelen, dragen ze minder bij aan inzicht in het effect van die maatregelen.

Monitoringsinformatie werd regelmatig uit gezaghebbende externe bronnen gehaald

In de monitoringsdocumenten zijn ook databronnen van buiten de gemeentelijke organisatie gebruikt en deze zijn gezaghebbend. Externe bronnen zijn onder meer het CBS, het WSPR en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Monitoringsinformatie soms onvoldoende herleidbaar

De monitoringsinformatie is op basis van de geschreven documenten niet altijd even herleidbaar. Vooral in de IU&M-presentaties ontbreken regelmatig bronvermeldingen bij de gepresenteerde gegevens. Een betrokken ambtenaar vertelt dat de bronnen wel altijd bekend waren bij I&N, ook omdat het bijna allemaal eigen registraties door de gemeente betrof. Soms werd de bronvermelding mondeling gedaan tijdens het presenteren. I&N stemde deze informatie, die door de clusters in PowerBI werd aangeleverd, met de dataverantwoordelijke collega's af. Een deel van hun duiding is direct in de IU&M-presentatie opgenomen en een deel werd mondeling toegelicht. De mondelinge toelichting valt niet meer te achterhalen.

³²⁶ Gemeente Rotterdam (MO), “Analyse gevolgen coronacrisis Rotterdamse cultuursector voor de tweede helft van 2020 en de langere termijn,” augustus 2020. Dit gemeentelijk vragenlijstonderzoek werd gedaan in juli 2020. Er deden circa 77 culturele instellingen en ondernemers aan mee. Op basis van de respons op de vragenlijst raamde de gemeente ook een financieel tekort (van € 16,2 mln.) voor “de meerjarig gesubsidieerde instellingen” in 2020. In het document wordt niet uitgelegd hoe deze berekening is gemaakt en of het hier het totaal geschatte tekort van de vragenlijstrespondenten betreft of dat van alle Rotterdamse meerjarig gesubsidieerde cultuurinstellingen. Naast de hierboven genoemde cijfers biedt het rapport kwalitatieve informatie over hoe cultuurinstellingen en -professionals proberen te overleven en cijfermatige. Ook bevat het kwalitatieve data over hun verwachtingen voor de toekomst.

In de overige presentaties voor het college staan meer bronvermeldingen, zij het regelmatig alleen een vermelding van de auteur, zonder de titel (en datum) van het brondocument. Af en toe ontbreekt de bronvermelding geheel.³²⁷

Monitoringsinformatie voldoende vergelijkbaar

Verschillende cijfers zijn als historische cijferreeks gepresenteerd, bijvoorbeeld in een staaf- of lijndiagram. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gegevens over bijstandsgerechtigden, het bruto regionaal product, werkgelegenheid en inwoners die zeggen inkomensverlies te hebben. Zo'n cijferreeks gaat vaak terug tot vóór de coronaperiode, zodat min of meer is vast te stellen hoe deze zijn ontwikkeld in de coronaperiode. Ook is veel gekwantificeerde informatie in een geografische context geplaatst, door ook gegevens over andere regio's, steden of Nederland als geheel te presenteren. Op die manier is enigszins te begrijpen in hoeverre coronagerelateerde ontwikkelingen (ook) samenhangen met de (sociaal-)economische structuur van de Rijnmond. Onder meer cijfers over het Rijnmondse bruto regionaal product en het aantal faillissementen worden gepresenteerd samen met cijfers van andere regio's en van Nederland als totaal. Procesgegevens van de gemeentelijke dienstverlening (bijvoorbeeld over aanmeldingen voor dienstverlening) werden niet vergeleken met die van andere gemeenten of landelijke overheidsinstanties.

6-3-2 Evaluatie economische maatregelen onvoldoende volledig

De Rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de evaluatie van de economische maatregelen volledig is geweest. Bekeken wordt hoeveel maatregelen zijn geëvalueerd, en -bij de verschenen evaluaties - of er in is geëxpliciteerd of de maatregel (in enige mate) het beoogde effect heeft en in hoeverre dit oordeel onderbouwd is. Tabel 6-3 vat samen in hoeverre de evaluatie van de economische maatregelen aan de normen voldoet. Een beschrijving van de 11 gemeentelijke evaluaties en een nadere onderbouwing van de oordelen van de Rekenkamer, staat in bijlage 10.

Tabel 6-3: Evaluatie economische maatregelen onvoldoende volledig

Norm	Oordeel rekenkamer
De informatie is volledig. (relevantie)	- De gemeente evalueerde ongeveer een kwart van haar maatregelen op het gebied van economie. Zij evalueerde namelijk slechts elf van haar 41 maatregelen op dit gebied. - Voor slechts twee maatregelen is in een evaluatie geëxpliciteerd dat deze (in enige mate) het beoogde effect hebben gehad. Het gaat om de maatregelen Coronaloket en de 'circulaire vlonders'. In een gezamenlijke evaluatie van de vijf terrasuitbreidingsmaatregelen (waaronder de circulaire vlonder-maatregel) staat dat het effect negatief is (zie bijlage 10 van dit rapport). Er zijn nog vier andere maatregelen geëvalueerd, maar daarbij werd geen expliciet antwoord gegeven op de vraag of de maatregel al dan niet effectief is (geweest). - Bij de twee maatregelen waarvoor een positieve evaluatie werd geschreven, is dit oordeel onderbouwd. De rekenkamer vindt deze onderbouwing aan de te beperkt, omdat ze alleen op gesprekken met ambtenaren rusten, niet op onderzoek bij de groep die de maatregel beoogt te helpen. Bij de evaluatie die tot een negatief oordeel kwam, is de onderbouwing wat steviger, mede omdat ook de doelgroep gehoord werd.

³²⁷ Zo wordt in een presentatie over RSD de lokale "krimp van de cultuursector" cijfermatig beschreven. Bij dit gegeven staat echter geen bron en ook geen definitie van het begrip "krimp", het begrip "lokaal" of het begrip "cultuursector". Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.", (collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021), 12.

6-4 Maatschappelijke maatregelen beperkt gemonitord en geëvalueerd

6-4-1 Maatschappelijke maatregelen beperkt gemonitord

In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer de monitoringsinformatie over de tien maatschappelijke maatregelen. De rekenkamer toetst daarbij aan haar normen: was de informatie voldoende volledig, herleidbaar en gecontextualiseerd?

Tabel 6-4 vat de rekenkamer samen in hoeverre de monitoring van de maatregelen in het sociaal domein, aan de normen voldoet. (zie Tabel E in bijlage 9 voor een overzicht van de gepresenteerde monitoringsdata die aan de verschillende maatschappelijke maatregelen gerelateerd kunnen worden.)

Tabel 6-4: De monitoringsinformatie bij de maatschappelijke maatregelen is beperkt volledig, soms onvoldoende herleidbaar maar wel voldoende vergelijkbaar.

Norm	Oordeel rekenkamer
De informatie is volledig. (relevantie)	De informatie om maatschappelijke maatregelen te monitoren was voldoende om de situatie in de stad te monitoren, maar niet om het effect van maatregelen te meten. - Voor het overgrote deel van de maatschappelijke maatregelen ontving het college van B en W kwantitatieve informatie om de werking enigszins te kunnen beoordelen. - De gepresenteerde informatie biedt maar zeer beperkt inzicht in het effect van de maatregelen. Cijfers over het gebruik van de maatregelen ontbreken namelijk stelselmatig en de gepresenteerde <i>registratiedata</i> zijn bijna allemaal weinig geschikt om de werking van de maatregelen te beoordelen. - De gepresenteerde <i>onderzoeksresultaten</i>, vooral die uit het onderzoekstraject "De maatschappelijke impact van COVID-19", geven wel inzicht in de situatie in de stad.
De informatie is herleidbaar. (transparantie)	De informatie om maatschappelijke maatregelen te monitoren was vaak herleidbaar. - Bij de cijfers in de IU&M's staan vaak geen bronvermeldingen, maar mogelijk zijn deze tijdens de presentaties aan het college wel mondeling gegeven. - De bronvermeldingen bij de data uit het traject "De maatschappelijke impact van COVID-19" zijn helder.
De informatie is gecontextualiseerd. (vergelijkbaarheid)	De informatie om maatschappelijke maatregelen te monitoren was voldoende gecontextualiseerd. - Verschillende <i>registratiedata</i> zijn gepresenteerd in een historische cijferreeks en ook veel <i>onderzoeksresultaten</i> zijn in een tijdreeks gepresenteerd, of er is aan respondenten gevraagd om de situatie tijdens corona met die vóór corona te vergelijken. - Bij de onderzoeksresultaten uit het traject "De maatschappelijke impact van COVID-19" worden daarnaast bijna altijd ook landelijke cijfers gepresenteerd of cijfers uit andere grote steden. Bij de overige gerapporteerde onderzoeks- en registratiecijfers gebeurde dit nauwelijks.

De monitoringsinformatie is onvoldoende volledig

Voor acht van de tien maatregelen in het sociale domein ontving het college van B en W kwantitatieve informatie om hun werking te beoordelen. Alleen voor de twee maatregelen omtrent cremeren en begraven zijn deze niet gepresenteerd.

Onderzoek gaf geen inzicht in maatregelleffecten maar wel in sociale ontwikkelingen

Tabel E in bijlage 9 bevat meerdere cijfers die het resultaat zijn van een onderzoek gedaan door de gemeente of externe onderzoeksbureaus. De meeste daarvan zijn verzameld binnen het onderzoekstraject 'De maatschappelijke impact van COVID-19' (zie ook paragraaf 6-2-1). In dit vijfmaal herhaalde vragenlijstonderzoek onder circa 3000 volwassen Rotterdammers, werden hun zelfverklaard gedrag, hun meningen en hun gevoelens bevraagd, onder meer wat betreft hun vertrouwen in verschillende soorten instituties. Voor de monitoring van de maatregelen in het sociale domein zijn bijvoorbeeld de cijfers over ervaren stress, uitzichtloosheid en angst relevant, maar ook de cijfers over contact met, en hulp van vrienden en familie. Toch kan kunnen deze gegevens niet aan de maatregelen worden gerelateerd, omdat in de vragenlijsten niet is gevraagd of respondenten gebruik maakten van de maatregelen. Daarnaast presenteerde de gemeente heel af en toe cijfers uit onderzoeken die zij geheel zelf uitvoerde. Het gaat dan om een onderzoek door OBI over ervaren welzijn en bestaanszekerheid³²⁸ en een onderzoek door het Jongerenloket over de mentale gezondheid van jongeren.³²⁹ Ook deze onderzoeken zijn niet geschikt voor het in beeld brengen van effecten van de maatschappelijke maatregelen, omdat niet bekend is van welke maatregelen respondenten gebruik maakten.

Gepresenteerde registratiedata gaven nauwelijks inzicht in maatregelleffecten

Voor alle maatregelen heeft de gemeente aan het college ook zogeheten registratiedata gepresenteerd. Voor ongeveer de helft van de maatregelen zijn zelfs alleen registratiedata gepresenteerd en geen onderzoeksresultaten.³³⁰ Registratiedata zijn cijfers over geleverde dienstverlening, door de gemeente of andere uitvoeringsorganisaties. Bijvoorbeeld het aantal aanmeldingen bij de schulddienstverlening, het Jongerenloket, dienstverlening door wijkteams of het aantal vroegtijdig schoolverlaters. Cijfers over het aantal stageplaatsen in het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en de jeugdwerkloosheid kwamen van buiten de gemeente, namelijk van respectievelijk de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven en het Werkgevers Servicepunt Rijnmond. Het zijn cijfers die bijna altijd ook voor de coronaperiode al verzameld werden.³³¹

De bruikbaarheid van registratiedata voor het monitoren van deze maatregelen is beperkt. Cijfers vanuit het SBB over stages in het MBO zijn duidelijk valide om het tekort aan stages in beeld te brengen voor het monitoren van de maatregel 'Aanpakken stagetekort'. Maar voor de andere maatregelen waren de registratiedata maar beperkt. Sociale problematiek en de interventies om deze op lossen, laten zich namelijk moeilijker monitoren via registratiedata dan bijvoorbeeld gegevens over de fysieke stad of over de financiële huishouding van de gemeente. Dat heeft grofweg drie oorzaken.

³²⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), "Beleving van Rotterdammers - Tussentijds beeld Wijkprofiel impact van de crisis op de stad," 24 september 2021.

³²⁹ Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 9 februari 2021, 28.

³³⁰ Dit betreft de maatregelen 'Noodfondsvoorziening welzijn', 'JOB', 'Aanpakken stagetekort' en 'Uitwerking NPO'

³³¹ Gemeente Rotterdam (BCO), "IAT - Integrale monitor POC," z.d.

Ten eerste kennen gemeentelijke registratiedata in het sociale domein soms betrouwbaarheidsproblemen wanneer deze gebruikt worden voor een ander doel. Zo'n secundair doel wordt dan vaak niet (helemaal) goed gemeten, omdat data voor een ander doel verzameld wordt (namelijk als uitvoeringsinformatie voor de gemeentelijke dienstverlening). Ook kan de wijze van registratie veranderen. Zo geeft de gemeente in september in een presentatie naar het college van B en W aan dat: "De jeugdmeldingen bij de wijkteams achterblijven in vergelijking met dezelfde periode in 2019 (circa 60%). Mogelijk is dit te verklaren door nauwkeuriger gebruik van [registratiesysteem] Gidso."

Ten tweede kunnen registratiedata alleen *indirect* inzicht geven in de mate waarin een (sociaal) probleem is aangepakt. Registratiedata omvatten informatie over de geleverde dienstverlening, maar niet over het resultaat (het verminderen van armoede, eenzaamheid, leerachterstanden et cetera). Dat een (ondersteunings)dienst is verleend, wil niet zeggen dat het probleem daarmee voor de betreffende burger is opgelost. Of, zoals een betrokken ambtenaar naar de rekenkamer aangeeft, "dat de gemeente een dienst verleent, betekent nog niet dat de burger die het betreft minder eenzaam, werkeloos of bankroet wordt."³³²

Ten derde geven registratiedata geen direct zicht op de behoefte aan sociale ondersteuning. Dit werd in de coronaperiode verder versterkt doordat:

- Het aanbod van dienstverlening sterk afhankelijk was van de landelijke coronaregels op dat moment. In bepaalde perioden mochten mensen met niet-vitale beroepen alleen online werken. Soms werd hierdoor de personele bezetting en/of de activiteiten van de dienstverlening afgeschaald, zoals bijvoorbeeld bij het ouderenwerk in de Huizen van de Wijk.³³³ Een betrokken ambtenaar vertelt hierover dat als de aanmeldingen bij de gemeentelijke dienstverlening toenemen, dat kan betekenen dat het slechter gaat met de stad, maar ook dat de dienstverlening (verder) is opgestart na een lockdown."³³⁴
- Face-to-face dienstverlening door sommige inwoners gemeden werd om besmetting te voorkomen.
- De gedwongen overstap naar online dienstverlening regelmatig het bereik van dienstverleningstypen verminderde. Dat gold vooral voor dienstverlening waarvoor burgers in de regel een (grotere of kleinere) 'drempel' moeten slechten. Zo'n drempel betreft dan bijvoorbeeld schaamte, gebrek aan vertrouwen of kennis en wordt vooral via face-to-face contact met vrienden of familie, welzijns- of gemeentemedewerkers minder hoog. In dat licht is navolgbaar dat de gemeente bijvoorbeeld over haar schulddienstverlening in december 2020 constateert: "Het aantal [bereikte Rotterdammers met schulden] is echter niet zo hoog als verwacht omdat corona mogelijk een drempel opwerpt. Het is waarschijnlijk dat het bereik van Rotterdammers met schulden na de coronacrisis toeneemt. Onduidelijk is of het absolute aantal Rotterdammers met schulden ook toeneemt."³³⁵ En in monitor uit september 2021, na afloop van een lockdown, wordt gesteld: "Het aantal meldingen van kindermishandeling en huiselijk geweld neemt weer toe, waarschijnlijk doordat organisaties weer meer mensen bereiken."³³⁶

³³² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³³³ Gemeente Rotterdam (MO), "Rapportage Ouder en Wijzer," december 2021, 6.

³³⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³³⁵ Gemeente Rotterdam, "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020, 13 en 16.

³³⁶ Gemeente Rotterdam, "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021.

De monitoringsinformatie was meestal herleidbaar

De data die relatie hadden met de sociale maatregelen, stonden vooral in de IU&M-presentaties. Zoals in paragraaf 6-3-1 aan de orde kwam, ontbreken hierin veel bronvermeldingen. Deze zijn mogelijk wel mondeling gegeven door de ambtenaar die de IU&M aan het college van B en W presenteerde. Het college van B en W ontving bij de collegevergaderingsstukken op een-na-alles rapporten van het traject “’ en deze verschenen deze ook openbaar. Dat maakt dat het college deze data, en informatie over de totstandkoming daarvan, desgewenst goed kon nagaan.

De monitoringsinformatie was voldoende vergelijkbaar

De onderzoeksuitkomsten van het traject ‘Maatschappelijke Impact van COVID-19’ werden in de context gepresenteerd van eerdere metingen, van andere grote steden en van Nederland als geheel. Door hetzelfde onderwerp elke keer opnieuw te meten, kan enig begrip worden gekregen van de gevolgen van de coronaperiode. Door ook gegevens uit andere steden en het landelijk gemiddelde te presenteren, is er enig inzicht in de mate waarin de uitkomsten bepaald worden door de sociale structuur van Rotterdam en/of de lokaal getroffen maatregelen. Idealiter worden ook meetgegevens van vóór de coronaperiode gepresenteerd, zodat de lezer kan afleiden wat ongeveer de invloed van corona op een bepaald probleem is. Bij de hierboven besproken onderzoeksresultaten over de mentale gezondheid van jongeren (MHI-5) werd niet aangegeven hoe hoog jongeren vóór corona gemiddeld scoorden. Dat maakt het signaal minder goed te duiden. Datzelfde geldt ook voor de cijfers uit het onderzoekstraject ‘De Maatschappelijke impact van COVID-19’. Wel wordt in die laatste onderzoeken gerapporteerd of de respondenten een verschil percipiëren sinds corona (bijvoorbeeld wat betreft hun baan- of inkomenszekerheid), wat ook een vorm van vergelijkbaarheid creëert voor deze data.

De registratiedata die ambtenaren presenteerden, werden bijna altijd getoond in een tijdreeks van meerdere maanden of jaren. Vaak werd ook de periode vóór de coronaperiode getoond. De data werden niet afgezet tegen die van andere steden of een landelijk gemiddelde.

6-4-2 Evaluatie maatschappelijke maatregelen onvoldoende volledig

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de evaluatie van de maatschappelijke maatregelen volledig is geweest. Bekeken wordt hoeveel maatregelen zijn geëvalueerd, en – bij de verschenen evaluaties – of er in is geëxpliciteerd of de maatregel (in enige mate) het beoogde effect heeft en in hoeverre dit oordeel onderbouwd is. Tabel 6-5 vat samen in hoeverre de evaluatie van de economische maatregelen aan de normen voldoet. Een beschrijving van de 11 gemeentelijke evaluaties en een nadere onderbouwing van de oordelen van de Rekenkamer, staat in bijlage 11.³³⁷

³³⁷ In december 2021 stelde de gemeente een evaluatie op van haar programma voor ouderenbeleid “Ouder en Wijzer.” Hierin komt ook kort de maatregel ‘Bestrijding eenzaamheid onder ouderen’ aan de orde. Dit betreft geen evaluatie, alleen de mededeling dat 24 aanvragen zijn gehonoreerd en dat in totaal 8000 tot 8500 ouderen profijt zullen hebben van dit extra aanbod.

Tabel 6-5: De evaluatie van de maatschappelijke maatregelen is onvoldoende volledig

Norm	Oordeel rekenkamer
De informatie is volledig. (relevantie)	- De gemeente heeft de maatschappelijke maatregelen onvoldoende geëvalueerd. Ze evalueerde slechts drie van haar tien maatregelen in het sociale domein. - Deze evaluaties bevatten deels oordelen. Van twee maatregelen is in een evaluatie geëxpliciteerd dat deze (in enige mate) het beoogde effect heeft (gehad). - De onderbouwing van de oordelen is zacht. Voor de eerste maatregel - 'Uitwerking NPO' ontbreken een methodebeschrijving en doelgroeponderzoek ontbreken. Voor de andere maatregel - 'Zomercampus010' – is het oordeel beter onderbouwd, vooral voor een maatregelonderdeel dat door een externe partij werd onderzocht (School Zorg Teams). Bij geen van de evaluaties is het doelbereik kwantitatief gemeten of de doelgroep betrokken.

6-5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zocht de rekenkamer antwoord op de vraag in hoeverre de gemeente de werking van de economische en maatschappelijke maatregelen op passende wijze heeft gemonitord en geëvalueerd. De rekenkamer keek naar de volledigheid en de kwaliteit van de monitoringsinformatie. Wat betreft de evaluaties bekeek de rekenkamer of de gemeente hierin een oordeel gaf over het doelbereik van de maatregelen, en zo ja, of dit oordeel onderbouwd is.

Monitoring

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente aandacht had voor monitoring van de “situatie in de stad.” Een speciaal opgericht ambtelijk team had een grote rol in het samenbrengen van monitoringsinformatie voor het college. Dit team, I&N genaamd, hield onder meer een ‘corona-dashboard’ bij. Het college ontving verschillende monitordocumenten van I&N. Ook de afdeling economie van het cluster SO produceerde meerdere monitoringsdocumenten voor het college. Deze documenten beschreven de economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in de stad.

De monitoringsinformatie was grotendeels ongeschikt om een beeld te vormen over de effectiviteit van de coronasteunmaatregelen. Daar was de informatie namelijk niet op toegesneden. De informatie was ongeschikt omdat:

- de informatie bijna nooit het effect van de maatregelen betrof;
- de informatie meestal een (veel) bredere populatie beschreef dan de doelgroep van de maatregelen; en
- er zelden informatie werd gepresenteerd over de mate waarin inwoners, instellingen of bedrijven gebruik maakten van de maatregelen.

De uitkomsten van het onderzoekstraject ‘De maatschappelijke impact van COVID-19’, boden wel enigszins inzicht in de uitkomsten van de maatregelen in het sociale domein. Dit onderzoekstraject betrof een vijf maal herhaald vragenlijstonderzoek, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit in opdracht van onder meer de gemeente. Hoewel de onderzoeken niet rechtstreeks over de effecten van de Rotterdamse coronasteunmaatregelen gingen, gaven ze wel inzicht in onder meer het welzijn, de mentale gezondheid, de financiële zorgen en de behoefte aan praktische hulp van volwassen Rotterdammers. Dat zijn onderwerpen waar veel van de maatregelen in het sociale domein zich op richtten.

Hoewel de monitoringsinformatie dus bijna altijd weinig geschikt was voor het monitoren van maatregелеffecten, en daardoor weinig relevant, was deze vaak wel voldoende herleidbaar en gecontextualiseerd. Er zijn bijvoorbeeld af en toe cijfers uit gezaghebbende andere bronnen dan de eigen organisatie gepresenteerd, en deze bron werd dan ook genoemd. Ook werden verschillende cijfers in een tijdreeks gepresenteerd, zodat de lezer inzicht kreeg in de ontwikkeling van het onderzochte door de tijd. Het gebeurde minder vaak dat bij de gepresenteerde Rotterdamse cijfers ook die van andere steden (bijvoorbeeld de G4) of het landelijk gemiddelde getoond werden.

Evaluaties

De gemeente heeft weinig maatregelen geëvalueerd op hun doelbereik. Dat wil zeggen dat de gemeente meestal niet heeft gekeken wat de maatregelen voor de doelgroep hebben betekend. Slechts veertien van de 51 maatregelen zijn geëvalueerd, en bij slechts acht van die veertien maatregelen werd een oordeel geveld over hun doelbereik.

De gemeente (of de onderzoeksinstelling die de evaluatie in opdracht van de gemeente heeft gedaan) leverde bij die acht maatregelen wel altijd een onderbouwing voor het oordeel, maar die onderbouwing was meestal (erg) mager. In bijna alle evaluaties ontbreekt namelijk onderzoek naar de percepties van de doelgroep zelf en geen enkele evaluatie beoordeelt de werking aan de hand van een onafhankelijke, kwantitatieve uitkomstmaat.

7 Lerend vermogen

7-1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- In hoeverre heeft de gemeente voldoende geleerd van de wijze waarop het beleid en de maatregelen tot stand zijn gekomen?

Waar hoofdstuk 6 onder meer de evaluaties op maatregelniveau bespreekt, gaat dit hoofdstuk in op de evaluaties van de crisisorganisatie en het coronasteunbeleid als geheel. Paragraaf 7-2 staat stil bij wat de gemeente heeft geleerd van de organisatie van de corona-aanpak. Paragraaf 7-3 beschrijft wat de gemeente heeft geleerd van het coronasteunbeleid zelf. Paragraaf 7-4 geeft een samenvatting van deze bevindingen.

Lerend vermogen: evaluaties en directe veranderingen

Voor de beantwoording van de deelvraag bestudeert de rekenkamer twee aspecten van lerend vermogen. Ten eerste de (tussentijdse) evaluaties die de gemeente zelf heeft uitgevoerd (of uit heeft laten voeren) naar de coronaorganisatie en het coronabeleid. Ten tweede de veranderingen die de gemeente direct naar aanleiding van (evaluaties van) het coronasteunbeleid heeft doorgevoerd.

Voor de beantwoording van de deelvraag in dit hoofdstuk hanteert de rekenkamer normen. Deze normen zijn gebaseerd op de basisnormen voor beleidsevaluatie.³³⁸ De rekenkamer hanteert drie normen voor het lerend vermogen. De rekenkamer baseert zich in haar oordeel voor wat betreft de borging van lessen uitsluitend op stappen die direct naar aanleiding van evaluaties zijn genomen.

Tabel 7-1: Normen voor lerend vermogen

Norm

Het beleid of beleidsproces is geëvalueerd.

De gemeente trekt lessen voor de toekomst uit reflecties op de prestaties.

Er zijn stappen genomen om deze lessen te borgen.

³³⁸ Algemene Rekenkamer, Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, 54-55.

7-2 Tijdelijke crisisorganisatie slechts ten dele geëvalueerd

Hoewel er gesproken is over het opzetten van een gezamenlijke evaluatie van alle drie de sporen van de coronaorganisatie, heeft de gemeente zo'n evaluatie niet gehouden.³³⁹ De tijdelijke teams die voor de coronaorganisatie zijn opgericht, zijn op verschillende momenten afgesloten. Een deel van de tijdelijke programma's is eerst in een waakstand gezet en vervolgens zonder evaluatie afgesloten. Daarbij speelde een rol dat niet duidelijk was wanneer de coronaperiode, met de terugkerende besmettingsgolven, achter de rug was. Ook ebde bestuurlijke aandacht weg en boden de gehanteerde werkwijzen geen vaste afsluitings- of (tussentijdse) evaluatiemomenten.³⁴⁰ Tabel 7-2 vat de bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde evaluaties en de daaruit voortvloeiende lessen samen.

Tabel 7-2: De crisisorganisatie is onvoldoende geëvalueerd en aanbevelingen zijn deels geborgd

Norm	Oordeel rekenkamer
Het beleid of beleidsproces is geëvalueerd.	De tijdelijke crisisorganisatie is onvoldoende geëvalueerd. De evaluatie was slechts deels en fragmentarisch. Bovendien is alleen de evaluatie van de 'taskforce continuïteit' is openbaar.
De gemeente trekt lessen voor de toekomst uit reflecties op de prestaties.	De evaluaties bevatten onvoldoende aanbevelingen. Alleen de evaluaties van CA bevatten expliciete aanbevelingen of lessen. In de andere evaluaties worden deze niet geëxpliciteerd.
Er zijn stappen genomen om deze lessen te borgen.	De geformuleerde aanbevelingen zijn deels geborgd. • De gemeente heeft aanbevelingen met betrekking tot de continuïteit van dienstverlening gepoogd te borgen. Zo is er een CMT opgericht en een 'integraal beleidskader business continuïteit management' opgesteld. Bij de implementatie daarvan zijn echter niet alle aanbevelingen opgevolgd. • De lessen met betrekking tot werkwijzen zijn hebben zijn niet direct opgevolgd, maar beled bij hr en organisatieontwikkeling. Ambtenaren geven aan dat niet alle lessen zijn geborgd.

Alleen de taskforce continuïteit is na afloop geëvalueerd

De onderzochte teams zijn als volgt afgesloten en (sommige) geëvalueerd:

- Regieteam RSD is door het college van B en W in juni 2022 met het afronden van de laatste coronasteunmaatregelen "op de waakvlam" gezet.³⁴¹ Feitelijk was dit al sinds september 2021 de situatie. Het regieteam RSD is nooit formeel beëindigd en er heeft geen afsluitende evaluatie plaatsgevonden.³⁴² Wel is het regieteam in juli 2020 tussentijds geëvalueerd. Het college is geïnformeerd over de resultaten van deze interne evaluatie.³⁴³

³³⁹ Gemeente Rotterdam (BCO), "Samenvatting strategiesessie 13 juli 2021," november 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.."(collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021).

³⁴⁰ Ambtenaar gemeente Rotterdam interview.

³⁴¹ College van B en W Rotterdam, "Afronding Rotterdam. Sterker door..," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb004238, 14 juni 2022).

³⁴² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁴³ Gemeente Rotterdam (BCO), "Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam sterker door," 21 juli 2020.

- *Taskforce continuïteit* is in februari 2022 op een waakvlam gezet en een jaar later opgeheven.³⁴⁴ Een evaluatie van het functioneren van de taskforce door de afdeling Concern Auditing (CA) verscheen in juli 2022.³⁴⁵
- *Regieteam I&N* heeft in september 2021 besloten af te ronden. Een klein team heeft de laatste activiteiten tot eind 2021 afgewikkeld.³⁴⁶ Er is geen afsluitende evaluatie geweest van het regieteam I&N. Wel is de samenwerking met de Erasmus Universiteit afgerond met een afsluitend congres.³⁴⁷
- *Kernteam veerkrachtige(r) organisatie* is afgerond in oktober 2021 met een afsluitende bijeenkomst waarin het team heeft teruggeblikt op het proces. De reflecties daarvan zijn bulletsgewijs vastgelegd, maar dit heeft niet geresulteerd in concrete lessen. Deze reflecties zijn overgedragen aan de nieuw aangestelde directeur human resources, organisatie en communicatie.³⁴⁸

Daarnaast heeft CA aan de hand van dertien voorbeelden onderzocht welke factoren hebben bijgedragen aan successen. Deze voorbeelden omvatten zowel maatregelen als nieuwe werkwijzen in het kader van het spoor 'crisis & continuïteit'.³⁴⁹

De rekenkamer identificeert twee thema's uit de evaluaties van de crisisorganisatie: de organisatie-inrichting en het omgaan met urgentie. Hieronder worden deze thema's toegelicht en verrijkt met inzichten uit interviews en verdere documentstudie. Vervolgens wordt per thema aangegeven welke lessen zijn geborgd.

De crisisorganisatie is deels geborgd

Ambtenaren kijken overwegend positief terug op de inrichting van de crisisorganisatie. De verdeling in drie aparte sporen – crisis en continuïteit, I&N en herstelfase – werkte volgens betrokkenen goed en reflecteerde goed de verschillende benodigde expertises.³⁵⁰ De taskforce continuïteit is als enige spoor na afsluiting geëvalueerd door CA. Die evaluatie constateerde dat betrokkenen tevreden waren over hoe de crisisorganisatie heeft gefunctioneerd. Tegelijkertijd beval het rapport aan om continuïteitsplannen inclusief goed uitgewerkte beheersmaatregelen op stellen voor het borgen van de continuïteit van de organisatie in crisisperiodes. Daarbij volgden specifieke aanbevelingen voor het op- en afschalen van de crisisorganisatie, zoals het nadenken over een fasering, het bijhouden van een overzicht van leden van de crisisorganisatie en het archiveren en toegankelijk houden van documentatie.³⁵¹

De gemeente heeft na afloop van de coronaperiode het zogenoemde Crisis Management Team (CMT) opgericht. Het CMT bestaat uit vaste leden op basis van functie: de gemeentesecretaris, de directeur veiligheid, de directeur publieke gezondheid, de directeur innovatie, informatievoorziening, facilitair en onderzoek (IFFO), de directeur bestuurszaken afdelingshoofd communicatie en de directeur middelen & control. De voorzitter kan het CMT bijeenroepen, nadat eerst een crisisstructuur in een specifiek domein is geactiveerd. Het CMT is dan het hoogst

³⁴⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁴⁵ Gemeente Rotterdam (BCO). *Aanvullend evaluatieonderzoek interne corona crisisorganisatie: spoor 1 continuïteit*, (Rotterdam: Gemeente Rotterdam, 20 juli 2022).

³⁴⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), "20210921 Besluiten- en actielijst Regieteam I&N," 14 augustus 2021.

³⁴⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁴⁸ E-mail ambtenaar.

³⁴⁹ Gemeente Rotterdam, *Werken tijdens de coronacrisis: wat waren de succesfactoren en hoe houden we die vast*, (Rotterdam: Gemeente Rotterdam, 13 juni 2022).

³⁵⁰ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁵¹ Gemeente Rotterdam (BCO). *Aanvullend evaluatieonderzoek interne corona crisisorganisatie*, 6.

sturend en besluitvormend orgaan binnen het concern Rotterdam. Dit gaat: “niet om GRIP of Oov-situaties (waarbij de crisisorganisatie(s) van de VRR/Directie Veiligheid in werking treedt), maar bijvoorbeeld om (politiek gevoelige) beleids crises, acute bestuursopdrachten, continuïteitsproblemen en niet voorziene vraagstukken met grote impact op organisatie (imago/vertrouwen), personeel of dienstverlening.” ³⁵²

Andere verhoudingen in college door rol burgemeester in veiligheidsregio

De rekenkamer heeft niet direct onderzocht of en hoe het college van B en W haar rol in de coronaperiode heeft geëvalueerd. Wel gaven verschillende ambtenaren in interviews aan dat de extra taken die de burgemeester – als voorzitter van de veiligheidsregio – in de coronaperiode kreeg, invloed hadden op de verhoudingen in het college. De locoburgemeesters vervingen de burgemeester weliswaar in formele zin, maar beschikten in een andere mate over informeel gezag. Om die reden leidde zulke vervanging ook tot veranderde de verhoudingen binnen het college van B en W. ³⁵³

Met de instelling van het CMT is ten dele invulling gegeven aan de aanbevelingen van CA. Tegelijkertijd is nog niet duidelijk vastgesteld in welke situaties het CMT in actie moet komen, en wat dan de precieze taken van het CMT zijn. Deze onduidelijkheid bleek al bij een recente ICT-storing. Het CMT stelde achteraf vast dat dit een incident was waarvoor het CMT bijeen had moeten komen. ³⁵⁴

Daarnaast is het strategisch kader continuïteit uit 2016 in 2023 opgevolgd door het zogeheten ‘Integraal beleidskader business continuïteit management’. ³⁵⁵ Hiermee is invulling gegeven aan de aanbevelingen van CA met betrekking tot het vaststellen van continuïteitsplannen per cluster. De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre dit beleidskader heeft geresulteerd in uitgewerkte continuïteitsplannen per cluster. Wel merkt de rekenkamer op dat de rol van het CMT niet in dit beleidskader is beschreven.

De rekenkamer merkt op dat de rollen van regieteam RSD en regieteam I&N niet in het CMT zijn geborgd. Er heeft een ambtelijk voorstel gelegen om een permanent dashboard te ontwikkelen met actuele cijfers over ontwikkelingen in Rotterdam. Dit zou deels aansluiten op de monitoringsrol van I&N. Dit voorstel is niet overgenomen. ³⁵⁶ Het is daarmee niet duidelijk wie in het geval van een (langdurige) crisis verantwoordelijk is voor het coördineren van economisch en maatschappelijk crisisbeleid en het monitoren van de economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de stad.

Trots op corona-aanpak, maar succesfactoren niet geborgd

Uit de evaluaties komt naar voren dat betrokkenen trots waren op de manier waarop de gemeente op corona heeft gereageerd. ³⁵⁷ Het onderzoek van CA naar succesfactoren benoemt dit als volgt: “De ervaren urgentie leidde tot een andere mindset, een ‘wij-gevoel’: niets doen was geen optie: we moesten aan de slag. We gingen er met z’n allen vol voor, ook in de avonden en in de weekenden. We werkten

³⁵² Gemeente Rotterdam (BCO), “CMT – gemeente Rotterdam,” 15 juli 2025.

³⁵³ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

³⁵⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁵⁵ Gemeente Rotterdam, *Integraal beleidskader business continuïteit management*, 28 juni 2023.

³⁵⁶ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁵⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), “Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam sterker door,” 21 juli 2020; e-mail ambtenaar.

samen aan iets wat belangrijk is en we waren trots eraan mee te mogen werken.”³⁵⁸
Deze trots kwam ook naar voren in interviews van de rekenkamer met ambtenaren.³⁵⁹

Ambtenaren geven aan dat de organisatie flexibel, creatief en wendbaar was in de coronaperiode. Zij zien dat de druk en urgentie heeft geleid tot meer ruimte voor creatieve ideeën, meer flexibiliteit, en snellere en betere afstemming binnen de organisatie.³⁶⁰ Dit sluit aan bij de bevindingen van CA, dat de volgende succesfactoren voor het werken in de coronaperiode identificeerde:

- ruimte/vertrouwen krijgen om ideeën aan te dragen en beslissingen te nemen;
- flexibel omgaan met regels en procedures;
- korte lijnen;
- mensen met de juiste kwaliteiten, kennis en ervaring;
- intensief samenwerken met collega's van andere afdelingen; en
- voldoende financiële middelen.³⁶¹

Verschillende van deze succesfactoren kwamen ook terug in de eindevaluatie van de Hva.³⁶² CA adviseerde in 2022 om deze succesfactoren een plek te geven in de bredere organisatieontwikkeling, omdat deze raken aan raken bredere thema's, zoals leiderschap, interne mobiliteit en mandatering.³⁶³

Het enthousiasme had ook een keerzijde. Er is volgens ambtenaren in het begin roofbouw op de eigen organisatie gepleegd. Daarbij speelden drie aspecten een rol. Ten eerste moesten ambtenaren in hun nieuwe rol een balans vinden tussen wat zij zelf op moesten pakken en wat een plaatsvervanger op kon pakken. Ten tweede waren de teams in het begin klein en kwetsbaar.³⁶⁴ Ten derde was het vanuit regieteam RSD lastig om in verbinding te zijn met de gemeentelijke clusters en samenhang te organiseren tussen deze clusters.³⁶⁵ Soms was ook de agile-werkwijze en structuur, belemmerend. Er was weliswaar meer flexibiliteit, maar met de nieuwe werkwijze ontbraken ook de 'normale kaders' en gebruiken, zoals: welk geld is beschikbaar, wat zijn de regels en hoe gaan we het organiseren.³⁶⁶

Ambtelijk zijn verschillende suggesties gedaan om die hierboven geschetste problemen bij een toekomstige crisis voor te zijn. Zo is er gesproken over het ontwikkelen van een standaard voor projectmatig werken in crisistijd.³⁶⁷ En is er voorgesteld om vanuit het Project Management Bureau een pool met medewerkers op te zetten om in geval van crisis direct te kunnen inspringen. Deze ideeën zijn uiteindelijk niet geïmplementeerd.³⁶⁸ Er is daarmee ook geen strategie geformuleerd om de ervaringskennis uit de coronaperiode te borgen (zie kader).

³⁵⁸ Gemeente Rotterdam, Werken tijdens de coronacrisis, 6.

³⁵⁹ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

³⁶⁰ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

³⁶¹ Gemeente Rotterdam, Werken tijdens de coronacrisis, 6-9.

³⁶² Gemeente Rotterdam (SO), "Eindrapportage herstel- en vernieuwingsagenda," november 2023, 17-18.

³⁶³ Gemeente Rotterdam, Werken tijdens de coronacrisis.

³⁶⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interviews.

³⁶⁵ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interviews.

³⁶⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), "Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam sterker door," 21 juli 2020.

³⁶⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁶⁸ E-mail ambtenaar.

Ervaringskennis is niet geborgd

Een belangrijk deel van de lessen voor organisaties uit crises bestaat uit ervaringskennis van medewerkers.³⁶⁹ Zo werd wethouder Van Gils aan het begin van de coronaperiode als “crisiservaringsdeskundige” bestempeld, omdat hij gemeentesecretaris in Enschede was ten tijde van de vuurwerkramp.³⁷⁰ Dit geldt ook voor de lessen uit de coronaperiode. Een geïnterviewde ambtenaar gaf aan er wordt gekeken naar mensen met ervaring uit de coronaperiode als er een nieuwe crisis zou uitbreken.³⁷¹ De raadsbrief waarmee RSD werd afgesloten stelde hierover het volgende: “Wanneer in de toekomst het virus weer oplaait, wordt op dat moment bekeken of en hoe het nodig is om ‘Rotterdam. Sterker Door’ weer op te starten, waarbij we kunnen terugvallen op de kennis en ervaring die de afgelopen twee jaar zijn opgedaan.”³⁷²

De rekenkamer is geen expliciet (hr) beleid tegengekomen om deze ervaringskennis te behouden. Daarbij merkt de rekenkamer op dat door onder meer functiewisselingen en pensionering een deel van deze ervaringskennis de gemeente heeft verlaten.

Volgens ambtenaren zijn de succesfactoren niet allemaal geborgd. Zij geven aan dat de gemeente een complexe organisatie is, waarbinnen het moeilijk kan zijn om verschillende clusters bij elkaar te brengen. En dat daartoe ook buiten crisistijd een meer flexibele inzetbaarheid van ambtenaren belangrijk is.³⁷³ Als voorbeelden worden onder andere gegeven dat het niet gelukt is de clusteroverstijgende jongerenaanpak van ‘Rotterdam sterker door jongeren’ voort te zetten en dat het niet is gelukt om nieuwe manieren van samenwerken met andere partijen te behouden.³⁷⁴

Aan de bredere organisatieontwikkeling zou onder andere invulling zijn gegeven met het programma ‘Werken in stad en wijk’ dat voortvloeiende uit kernteam veerkrachtige(r) organisatie. Dit programma was echter niet direct gelinkt aan de (lessen van de) coronaperiode, en is daarom niet verder door de rekenkamer onderzocht

7-3 Geen eindevaluatie van gehele coronasteunbeleid

De gemeente heeft geen eindevaluatie gehouden van het gehele coronasteunbeleid. Op maatregelniveau zijn er enkele evaluaties die zo’n oordeel vellen voor de betreffende maatregel (zie hoofdstuk 6). Tabel 7-3 vat de bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde evaluaties en de daaruit voortvloeiende lessen samen.

³⁶⁹ W. Broekema, “conceptualizing organizational forgetting in a crisis context,” *Risk, hazards & crisis in public policy* 16: 2 (2025): 9, www.doi.org/10.1002/rhc3.70007.

³⁷⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), “Kennis & inspiratie: Tweewekelijkse COVID-19 overzicht,” 29 april 2020.

³⁷¹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁷² College van B en W Rotterdam, “Afronding ‘Rotterdam Sterker Door’,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb004238, 14 juni 2022).

³⁷³ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

³⁷⁴ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

Tabel 7-3: Het coronasteunbeleid is onvoldoende geëvalueerd en de lessen onvoldoende geborgd

Norm	Oordeel rekenkamer
Het beleid of beleidsproces is geëvalueerd.	De gemeente heeft het coronasteunbeleid onvoldoende geëvalueerd. Er is geen evaluatie uitgevoerd van het gehele coronasteunbeleid. Het actieplan RSD en de Hva zijn intern geëvalueerd. Ook is er een interne evaluatie van het coronasteunbeleid door onafhankelijke experts uitgevoerd. De enige openbare evaluatie betreft een brief van het college van B en W aan de raad over het beleidskader coronasteun 2021.
De gemeente trekt lessen voor de toekomst uit reflecties op de prestaties.	De gemeente heeft onvoldoende lessen geformuleerd. • Alleen de interne evaluatie van de Hva bevat expliciete lessen. • Buiten de gemeentelijke evaluaties om, is meerdere malen door ambtenaren en experts aanbevolen om verder te investeren in veerkracht.
Er zijn stappen genomen om deze lessen te borgen.	De geformuleerde lessen zijn onvoldoende geborgd. • De lessen uit de Hva zijn zeer beperkt geborgd, namelijk uitsluitend door de evaluatie vast te stellen binnen het cluster SO. • Aan aanbevelingen met betrekking tot veerkracht, zoals het versterken van de sociale infrastructuur, heeft de gemeente geen opvolging gegeven.

College-aanpak RSD en beleidsdocumenten niet afsluitend geëvalueerd

Er is op verschillende momenten (tussentijds) intern teruggeblikt op het collegeprogramma RSD:

- Op 21 juli 2020 is er een tussentijdse evaluatie gehouden van het collegeprogramma RSD.³⁷⁵
- In juli en september 2021 zijn er ambtelijke en bestuurlijke sessies geweest over de (verdere) koers van het collegeprogramma RSD.³⁷⁶
- Op 23 september 2021 hebben experts op het gebied van bestuurskunde en stedelijke ontwikkeling van de Erasmus Universiteit een quickscan van het Rotterdamse coronabeleid opgeleverd aan het programma Resilient Rotterdam.³⁷⁷
- Op 10 februari 2022 is in een IU&M (zie paragraaf 6-2-2) teruggeblikt op de gevolgen van de coronaperiode. Vervolgens zijn er aanbevelingen voor beleid en voor de langeretermijn van het collegeprogramma RSD gedaan.³⁷⁸
- Op 14 juni 2022 is een raadsbrief gestuurd over de afronding van RSD. Deze raadsbrief bevatte geen eindevaluatie.³⁷⁹

³⁷⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), "Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam sterker door," 21 juli 2020.

³⁷⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), "Samenvatting strategiesessie 13 juli 2021," november 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.," (collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021).

³⁷⁷ Erasmus Universiteit Rotterdam, "Resilient Rotterdam - Ervaringen uit de corona-tijd: een quickscan van kwetsbaarheden en transformatie in Rotterdams beleid en onderzoek," 23 september 2021.

³⁷⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," februari 2022; Gemeente Rotterdam (BCO), "Langeretermijnvisie RSD: zonder visie geen herstel," februari 2022.

³⁷⁹ College van B en W Rotterdam, "Afronding 'Rotterdam Sterker Door'," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb004238, 14 juni 2022).

Ook is een deel van de beleidsdocumenten met betrekking tot de coronasteunmaatregelen door de gemeente apart (tussentijds) geëvalueerd:

- Het *afwegingskader* is op 5 juni 2020 door experts van de Erasmus Universiteit voorzien van een *expert judgement*. Deze is opgeleverd aan het programma Resilient Rotterdam.³⁸⁰ Er is geen eindevaluatie uitgevoerd naar het afwegingskader of de toepassing daarvan.
- Het *rapport Rotterdam uit de crisis* of het proces rondom de totstandkoming daarvan zijn niet geëvalueerd.
- De *leidraad Rotterdamse coronanoodsteun* of de toepassing daarvan zijn niet geëvalueerd.
- Het *actieplan RSD* is in november 2020 tussentijds intern geëvalueerd. Deze tussenevaluatie had met name betrekking op het zomerprogramma RSD.³⁸¹ Toen corona weer oplaaide is deze evaluatie na ambtelijke feedback niet meer definitief vastgesteld. De conceptevaluatie is nooit in de concerndirectie of in het college besproken.³⁸²
- De *Hva* is in november 2023 intern geëvalueerd. Deze evaluatie beschrijft de output en biedt lessen voor de organisatie.³⁸³ De evaluatie is vastgesteld binnen het cluster SO.³⁸⁴
- De *herstelaanpak corona sociaal* is niet als geheel geëvalueerd.
- Het *beleidskader coronanoodsteun 2021* is met een collegebrief van 3 november 2021 geëvalueerd. Deze brief stelde dat er sinds het uitbreken van de pandemie verschillende maatregelen waren genomen, en dat het kader daarmee “zijn waarde bewezen” had.³⁸⁵ De raad heeft eerdere toezeggingen van de wethouder om een het beleidskader te evalueren daarmee als afgedaan beschouwd.

De rekenkamer identificeert vier thema's in deze (tussentijdse) evaluaties. Hieronder worden deze thema's toegelicht en verrijkt met inzichten uit interviews en verdere documentstudie. Tot slot bespreekt deze paragraaf welke lessen zijn geborgd.

Behoefte snel te handelen leidde tot minder voorbereiding

Zeker aan het begin van de coronaperiode lag de focus op het snel nemen van maatregelen.³⁸⁶ Er was een politieke behoefte om te handelen (zie hoofdstuk 5). De resulterende tijdsdruk had gevolgen voor de kwaliteit van besluitvorming. Ten eerste zorgde de tijdsdruk ervoor dat er weinig tijd was om afwegingen vast te leggen.³⁸⁷ Ten tweede leidde de tijdsdruk ertoe dat er minder met uitgewerkte stukken en meer met beknopte PowerPointpresentaties werd gewerkt om besluitvorming te informeren. De informatie werd hierdoor minder gedetailleerd en minder genuanceerd en was soms onvoldoende voor besluitvorming. Met het wegvallen van vaste rubrieken werd het bovendien makkelijker om informatie weg te laten, ook wanneer die belangrijk was voor de besluitvorming.³⁸⁸ De eindevaluatie Hva constateert dat deze tijdsdruk voor een deel voortkwam uit de manier van financiering. Veel middelen waren toegekend

³⁸⁰ Erasmus Universiteit Rotterdam, “Expert judgment EUR op filter/afwegingskader gemeente Rotterdam,” 5 juni 2020.

³⁸¹ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

³⁸² Ambtelijk wederhoor.

³⁸³ Gemeente Rotterdam (SO), “Eindrapportage herstel- en vernieuwingsagenda,” november 2023.

³⁸⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁸⁵ College van B en W Rotterdam, “Toezegging evaluatie beleidskader coronasteun (21bb4459 en 21bb13594),” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb013700, 3 november 2021).

³⁸⁶ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁸⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁸⁸ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

voor het lopende kalenderjaar, waardoor er druk lag bij de ambtelijke organisatie om deze in korte tijd te besteden.³⁸⁹

Dit alles had gevolgen voor de uitvoering. De concept tussenevaluatie van het actieplan RSD constateerde dat tijdsdruk ertoe leidde dat ook sommige maatregelen onvoldoende waren voorbereid. Dat leverde “vaak in een later stadium extra vraagstukken/dilemma’s op.”³⁹⁰ De eindrapportage Hva constateerde dat subsidieregelingen eerder dan gewenst moesten sluiten, omdat budgetten niet verschoven konden worden naar volgende kalenderjaren.³⁹¹

Tijdsdruk leidde ook tot impliciete keuzes voor bepaalde maatregelen. Zo werden er, met name in de beginperiode, vooral projecten uitgevoerd die al in voorbereiding waren (zie paragraaf 4-6-1).³⁹² Ook werden volgens de concept tussenevaluatie van RSD vooral sprintprojecten gestart met concrete resultaten voor de zomer van 2020; maatregelen op het gebied van jongeren of armoede leenden zich hier minder goed voor.³⁹³ Daarbij speelde volgens ambtenaren ook een rol dat het in het sociaal domein door de coronabestrijdingsmaatregelen lastig was mensen te bereiken.³⁹⁴

Onvoldoende keuzes gemaakt

De concept tussentijdse evaluatie van het collegeprogramma RSD stelt dat er “onvoldoende keuzes gemaakt” zijn. Het ontbrak volgens deze evaluatie aan een heldere scope, ordening en clustering en de strategie was onduidelijk.³⁹⁵ Het gevolg was tweeledig. Ten eerste leidde RSD tot veel maatregelen om iets extra’s te doen, maar niet tot keuzes om zaken niet meer of anders te doen. Ten tweede leidde RSD tot uiteenlopende maatregelen, in plaats van een convergerend geheel.³⁹⁶

Betrokken ambtenaren bevestigen het beeld dat er onvoldoende keuzes zijn gemaakt in het coronasteunbeleid. Zij geven aan dat er scherpere criteria gevormd en geëxpliciteerd hadden moeten worden over wat de gemeente wel en niet zou doen.³⁹⁷ Daarbij zou volgens ambtenaren geleerd kunnen worden van de crisisaanpak in het veiligheidsdomein, waar protocollen zorgen voor vertraging en reflectie.³⁹⁸

Het niet maken van keuzes had ook gevolgen voor de evaluatie van maatregelen. Zo constateert de concept tussenevaluatie van RSD dat veel sprintprojecten “geen concrete doelstelling hadden, anders dan dat ‘er moet een oplossing komen voor een bepaalde groep’.”³⁹⁹ Het ontbreken van doelstellingen maakte het achteraf lastig te beoordelen of maatregelen effectief waren.⁴⁰⁰

³⁸⁹ Gemeente Rotterdam (SO), “Eindrapportage herstel- en vernieuwingsagenda,” november 2023, 15.

³⁹⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

³⁹¹ Gemeente Rotterdam (SO), “Eindrapportage herstel- en vernieuwingsagenda,” november 2023, 15.

³⁹² Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

³⁹³ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

³⁹⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁹⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), “Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam Sterker door,” 21 juli 2020.

³⁹⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), “Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam Sterker door,” 21 juli 2020.

³⁹⁷ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

³⁹⁸ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

³⁹⁹ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

⁴⁰⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

Nadruk op de korte termijn

De nadruk lag in het coronasteunbeleid op de korte termijn. Zo constateerde de quiscan van het Rotterdamse coronabeleid in september 2021 onder andere dat het merendeel van de herstelprogramma's zich richtte op handelen op de korte termijn.⁴⁰¹ Ambtenaren geven aan dat bestuurlijke druk kon leiden tot een focus op de korte termijn, terwijl de herstelaanpak ook doelen op de middellange- en lange termijn nastreefde.⁴⁰² Een ambtenaar merkt daarbij op dat de dynamiek in de coronaperiode terugkwam in latere beleidsvorming rondom de opvang van Oekraïners. Ook daar lag de nadruk op de korte termijn, en minder op de lange termijn.⁴⁰³

Latere strategische sessies probeerden invulling te geven aan het coronasteunbeleid op de langere termijn. Deze sessies benadrukten het belang van continuïteit van de coronasteunmaatregelen, met name in het sociaal domein. Zo werd in september 2021 aan het college meegegeven om overheidsbeleid stabiel en voorspelbaar te laten zijn, met niet te veel beleidswijzigingen en zekerheid voor samenwerkingspartners. Ook werd meegegeven het armoedebelief te continueren; de maatregelen in het sociaal domein bleven volgens ambtenaren nodig.⁴⁰⁴ In een IU&M (zie paragraaf 6-2-2) werd onder meer aanbevolen te zorgen voor continuïteit in de herstelaanpak jongeren.⁴⁰⁵ De gedachte achter deze aanbevelingen was dat continuering van het beleid zou bijdragen aan herstel op de lange termijn voor kwetsbare groepen.

Veerkracht niet geborgd

Centrale doelen van RSD waren om de negatieve effecten van corona te beperken en om weerbaarder en veerkrachtiger uit de coronaperiode te komen (zie paragraaf 4-2-3). De gemeente heeft niet geëvalueerd of deze doelen zijn behaald. Het eindrapport van de onderzoekslijn 'maatschappelijke impact van COVID-19' (zie paragraaf 6-2-1), de tussenevaluatie en door de rekenkamer gehouden interviews met ambtenaren geven hier enig zicht op.

Recent onderzoek dat voortbouwt op de 'maatschappelijke gevolgen van COVID-19' studies heeft twee hoofbevindingen: (1) kwetsbare groepen zijn harder geraakt door de negatieve gevolgen van corona; en (2) het vertrouwen in de overheid is sterk gedaald. De onderzoekers bevelen daarom aan om structurele maatregelen te nemen ter vermindering van ongelijkheid en te investeren in sociale infrastructuur.⁴⁰⁶ Dat is het geheel aan organisaties, voorzieningen en plekken in een buurt of wijk waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en die onderlinge contacten tussen mensen bevorderen en ondersteunen. Vergelijkbare aanbevelingen zijn eerder gedaan door het 'Vital Cities and Citizens' programma van de Erasmus Universiteit Rotterdam.⁴⁰⁷

⁴⁰¹ Erasmus Universiteit Rotterdam, "Resilient Rotterdam - Ervaringen uit de corona-tijd: een quickscan van kwetsbaarheden en transformatie in Rotterdams beleid en onderzoek," 23 september 2021.

⁴⁰² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁴⁰³ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁴⁰⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.," (collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021).

⁴⁰⁵ Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," februari 2022; Gemeente Rotterdam (BCO), "Langeretermijnvisie RSD: zonder visie geen herstel," februari 2022.

⁴⁰⁶ Snel, E., G. Engbersen, J. der Boom, van der Hijden en H. Oberman, *Ongelijke verdeling van de sociale gevolgen van de coronapandemie*, (Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2024), www.eur.nl/media/125038.

⁴⁰⁷ Erasmus Universiteit Rotterdam, *Rotterdamse veerkracht in tijden van corona: oogstbrief*, (Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2021), www.eur.nl/media/2021-02-oogstbrief-vcc-rotterdamse-veerkracht-tijden-van-corona.

Verskillende ambtenaren echoën in interviews deze onderzoeksbevindingen. Zo geven zij aan dat er te weinig is stilgestaan bij de maatschappelijke doorwerking van de coronabestrijding en het gevoel dat zulk overheidsingrijpen mensen geeft.⁴⁰⁸ Een andere ambtenaar geeft daarbij aan dat de gemeente na de coronaperiode onvoldoende heeft gedaan om de kloof tussen overheid en Rotterdammer te verkleinen en het vertrouwen van burgers terug te winnen.⁴⁰⁹

Ook (tussentijdse) ambtelijke aanbevelingen sluiten aan bij deze onderzoeksbevindingen. Zo beval RSD in een collegepresentatie aan om extra aandacht te blijven geven aan door corona getroffen groepen, waaronder jongeren en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.⁴¹⁰ De I&UM uit februari 2022 beval onder meer aan om een langetermijnstrategie te ontwikkelen met betrekking tot toenemende ongelijkheid en met oog voor stapelingen van kwetsbaarheden, zoals laag inkomen, mentale problemen en wantrouwen tegenover de overheid.⁴¹¹ De langeretermijnvisie RSD signaleert onder meer laag vertrouwen en sociale ongelijkheid als gevolgen van corona die zouden moeten landen in het ‘advies volgend college’ voor het college dat in 2022 aantrad. Deze problemen zouden vanuit de leefwereld van de burgers, samen met lokale partners en kennis gedreven moeten worden opgelost.⁴¹²

De belangrijkste aanbevelingen op het gebied van veerkracht waren kortom om de kwetsbaarheid van kwetsbare groepen te verminderen, of om het vertrouwen in de overheid te herstellen. De rekenkamer heeft geen documenten ontvangen waaruit blijkt dat de gemeente deze aanbevelingen heeft geïmplementeerd. De gemeente heeft in 2022 een nieuwe strategie voor Resilient Rotterdam geformuleerd (zie kader). Daarin is als potentiële interventie opgenomen om de lessen uit de coronaperiode met betrekking tot sociale veerkracht te borgen.⁴¹³ De strategie voor Resilient Rotterdam is verder niet direct gerelateerd aan de lessen uit de coronaperiode.

Nieuw resilience beleid: geen concrete voornemens

In 2022 heeft het college van B en W de nieuwe strategie van Resilient Rotterdam met de raad gedeeld.⁴¹⁴ Daarin worden onder meer zeven resilience-thema's geïdentificeerd, waaronder “social resilience” en “economic resilience.” Specifiek beoogt de gemeente daarin “de stad zo te versterken dat de negatieve impact van de crisissen kan worden weerstaan en zelfs worden omgebogen tot hefboomen voor een meer “resilient Rotterdam” en “een economie die zo weerbaar en veerkrachtig is voor crisissen, dat een economische crisis de andere crisissen niet meer versterkt”. De strategie geeft vervolgens potentiële interventies, maar geen concrete voornemens om deze doelen te bereiken.⁴¹⁵

⁴⁰⁸ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁴⁰⁹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁴¹⁰ Gemeente Rotterdam (BCO), “Rotterdam. Sterker door.” (collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021), 15.

⁴¹¹ Gemeente Rotterdam (BCO), “Integrale Update & Monitor,” februari 2022, 8.

⁴¹² Gemeente Rotterdam (BCO), “Langeretermijnvisie RSD: zonder visie geen herstel,” februari 2022, 2-4.

⁴¹³ Gemeente Rotterdam, *Resilient Rotterdam strategie 2022-2027*, 22 februari 2022, 58.

⁴¹⁴ College van B en W Rotterdam, “Resilient Rotterdam strategie 2022/2027 – van risico naar resilience,” gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb001447, 22 februari 2022).

⁴¹⁵ Gemeente Rotterdam, *Resilient Rotterdam strategie 2022-2027*, 22 februari 2022, 55-65.

Handreiking weerbaarheid en veerkracht VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in augustus 2025 een handreiking gepubliceerd om gemeenten aan de slag te laten gaan met het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. Deze handreiking biedt een lijst van maatregelen op lokaal niveau, met achtergrondinformatie, suggesties voor samenwerking en verwijzingen naar relevante instrumenten en good practices.⁴¹⁶

De handreiking omvat gemeentelijke maatregelen om de volgende onderwerpen te borgen:

- 1 de eigen continuïteit;
- 2 de crisisorganisatie;
- 3 vitale voorzieningen;
- 4 het sociale weefsel;
- 5 de zelfredzaamheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties; en
- 6 de samenleving als overkoepelend systeem.⁴¹⁷

Daarbij besteedt de handreiking specifiek aandacht aan onder meer de financiering van deze maatregelen. In de Voorjaarsnota heeft het Rijk vanaf 2027 structureel € 70 mln. beschikbaar gesteld voor maatschappelijke weerbaarheid, met een voorinvestering van € 10 mln. in 2025 en € 20 mln. in 2026. Dit geld wordt verdeeld via de veiligheidsregio's. Dit betekent dat de gemeente via de bestaande begrotings- en verantwoordingsstructuren van de veiligheidsregio invloed kan uitoefenen op de inzet van de middelen.⁴¹⁸

7-4 Samenvatting

De gemeente heeft haar tijdelijke crisisorganisatie slechts ten dele, en niet als geheel, geëvalueerd. Het regieteam RSD en team I&N zijn zelfs helemaal niet achteraf geëvalueerd. Bij het ontbreken van deze eindevaluaties speelde een rol dat vaste evaluatiemomenten ontbreken en dat niet duidelijk was wanneer de coronaperiode, met de telkens opnieuw opblaaiende besmettingsgolven, achter de rug was.

Een deel van de aanbevelingen uit deze evaluaties zijn geborgd. Zo heeft de gemeente het CMT ingesteld en een integraal beleidskader business continuïteit management' opgesteld. In afwijking van de aanbevelingen, blijft onduidelijk wat precies een 'crisis' is en wanneer het CMT actief moet worden. De rekenkamer merkt aanvullend op dat rollen voor beleidsontwikkeling of monitoring van de situatie in de stad niet belegd zijn. Aanbevelingen met betrekking tot werkwijzen zijn niet direct opgevolgd, maar belegd bij hr en organisatieontwikkeling. Ambtenaren geven aan dat onder meer lessen met betrekking tot clusteroverstijgend samenwerken binnen de gemeente en samenwerken met andere partijen niet geborgd zijn.

De gemeente heeft geen eindevaluatie van het gehele coronasteunbeleid uitgevoerd. Wel zijn er verschillende losse en tussentijdse evaluaties uitgevoerd. Daarvan bevat alleen de Hva concreet geformuleerde lessen. Deze lessen zijn niet gericht op het beleid van de Hva, maar op de organisatie. Net als de andere lessen voor organisatieontwikkeling zijn deze in beperkte mate geborgd: namelijk door het vaststellen van de lessen in het cluster SO.

⁴¹⁶ VNG, Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau, 3.

⁴¹⁷ VNG, Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau, 7-13.

⁴¹⁸ VNG, Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau, 14-15.

De rekenkamer identificeert verschillende aandachtspunten op basis van de gemeentelijke (tussentijdse) beleidsevaluaties en gesprekken met ambtenaren. Hieruit blijkt hoe lastig het is om onder druk beleid op te stellen. Interne evaluaties constateren dat daarbij soms sprake was van gebrekkige beleidsvoorbereiding. Een luide roep om actie leidde ertoe dat er in beperkte mate keuzes zijn gemaakt tussen maatregelen en dat de focus voor maatregelen vooral op de korte termijn lag.

Centrale doelen van RSD waren om de negatieve effecten van corona te beperken en om weerbaarder en veerkrachtiger uit de coronaperiode te komen. Of deze doelen zijn behaald, is niet door de gemeente geëvalueerd. Wel onderstreepten experts en ambtenaren gedurende en na de coronaperiode het belang van veerkracht. Zo wordt de gemeente aanbevolen de sociale infrastructuur te versterken en de kwetsbaarheid van kwetsbare groepen te verminderen. In een nieuwe strategie voor Resilient Rotterdam is slechts als potentiële interventie opgenomen om de lessen uit de coronaperiode met betrekking tot sociale veerkracht te borgen.

Houd 1,5 meter afstand



Heb ruimte, geniet van de vrijheid.



Gemeente Rotterdam

bijlagen

bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Inleiding

Het onderzoek naar het coronasteunbeleid en de -maatregelen is uitgevoerd in de periode mei 2024 tot en met november 2025. Het rapport is gebaseerd op:

- documentenstudie;
- literatuurstudie;
- interviews met ambtenaren; en
- één expertsessie.

Verschillen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er wijzigingen dan wel aanscherpingen doorgevoerd in de afbakening, normen en methoden ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet die in mei 2024 is gepubliceerd.

Onderzoeksvragen

De oorspronkelijke deelvragen waren:

- 1 In hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?
- 2 Op welke wijze zijn de beleidsdoelen inzake coronasteunbeleid en -maatregelen tot stand gekomen en in hoeverre was de raad daarbij kaderstellend?
- 3 Welke economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen heeft de gemeente Rotterdam gevoerd?
- 4 Hoe en op basis van welke afwegingen zijn de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam tot stand gekomen?
- 5 In hoeverre sluiten de economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen aan op de gestelde beleidsdoelen en zijn de economische beleidsdoelen bereikt?
- 6 In hoeverre heeft de gemeente voldoende geleerd van de wijze waarop het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand zijn gekomen?

Deelvraag 2 is ter verduidelijking als volgt aangepast en opgesplitst:

- 2 Op welke wijze zijn het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand gekomen?
 - 7 Op welke wijze heeft de gemeenteraad kaders gesteld bij het coronasteunbeleid en de -maatregelen?
- Deelvraag 5 is vervangen door: In hoeverre heeft de gemeente de werking van de economische en maatschappelijke maatregelen op passende wijze gemonitord en geëvalueerd?

Tabel A beschrijft per deelvraag welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om deze te beantwoorden.

Tabel A: Onderzoeksmethoden per deelvraag

Deelvraag	Onderzoeksmethoden
1. In hoeverre formuleerde de gemeente Rotterdam in zijn coronasteunbeleid zorgvuldig gedefinieerde beleidsdoelen?	• documentstudie • interviews ambtenaren
2. Op welke wijze zijn het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand gekomen?	• documentstudie • interviews ambtenaren
3. Welke economische en maatschappelijke coronasteunmaatregelen heeft de gemeente Rotterdam gevoerd?	• documentstudie • interviews ambtenaren
4. Hoe en op basis van welke afwegingen zijn de coronasteunmaatregelen van de gemeente Rotterdam tot stand gekomen?	• documentstudie • interviews ambtenaren
5. In hoeverre heeft de gemeente de werking van de economische en maatschappelijke maatregelen op passende wijze gemonitord en geëvalueerd?	• documentstudie • interviews ambtenaren
6. In hoeverre heeft de gemeente voldoende geleerd van de wijze waarop het coronasteunbeleid en de -maatregelen tot stand zijn gekomen?	• documentstudie • interviews ambtenaren
7. Op welke wijze heeft de gemeenteraad kaders gesteld bij het coronasteunbeleid en de -maatregelen?	• documentstudie • interviews ambtenaren • interviews oud-raadsleden

Documentstudie

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het gaat dan onder meer om (interne) documenten van de gemeente en andere informatie die ons is aangereikt door de gemeente, documenten uit de verschillende overleggen van het college van B en W, zoals agendaposten en documenten met betrekking tot raadsvergaderingen, zoals opnamen en moties. In de voetnoten en in bijlage 12 zijn de uiteindelijk voor het rapport gebruikte documenten opgesomd.

Literatuurstudie

Naast gemeentelijke documenten heeft de rekenkamer externe publicaties rondom coronasteunbeleid bestudeerd. Dit literatuuronderzoek is vooral in hoofdstuk twee van het rapport gebruikt om de context van het coronasteunbeleid te schetsen.

Interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek in totaal veertien interviews gehouden. Deze interviews en zijn afgenomen met zowel ambtenaren als oud-raadsleden. Het doel van de interviews met ambtenaren was om beter zicht te krijgen op de beleidscyclus rondom het coronasteunbeleid. Uiteindelijk zijn elf interviews met dertien verschillende ambtenaren gehouden. Daarnaast is gesproken met drie oud-raadsleden van drie verschillende politieke partijen. Daarbij heeft de rekenkamer een evenwichtige vertegenwoordiging van partijen op het politieke spectrum nagestreefd alsook toenmalige coalitie- en oppositiepartijen.

Expertsessie

Ter aanvulling en toetsing van bevindingen heeft de rekenkamer in een expertsessie met drie experts gesproken over de tussentijdse onderzoekbevindingen. De rekenkamer is de volgende deelnemende experts erkentelijk:

- prof. dr. Arjen Boin, hoogleraar publieke instituties en governance aan de Universiteit Leiden;
- prof. mr. dr. Hans de Bruijn, hoogleraar bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft; en
- prof. dr. Michel Dückers, bijzonder hoogleraar crises, veiligheid en gezondheid, aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit:

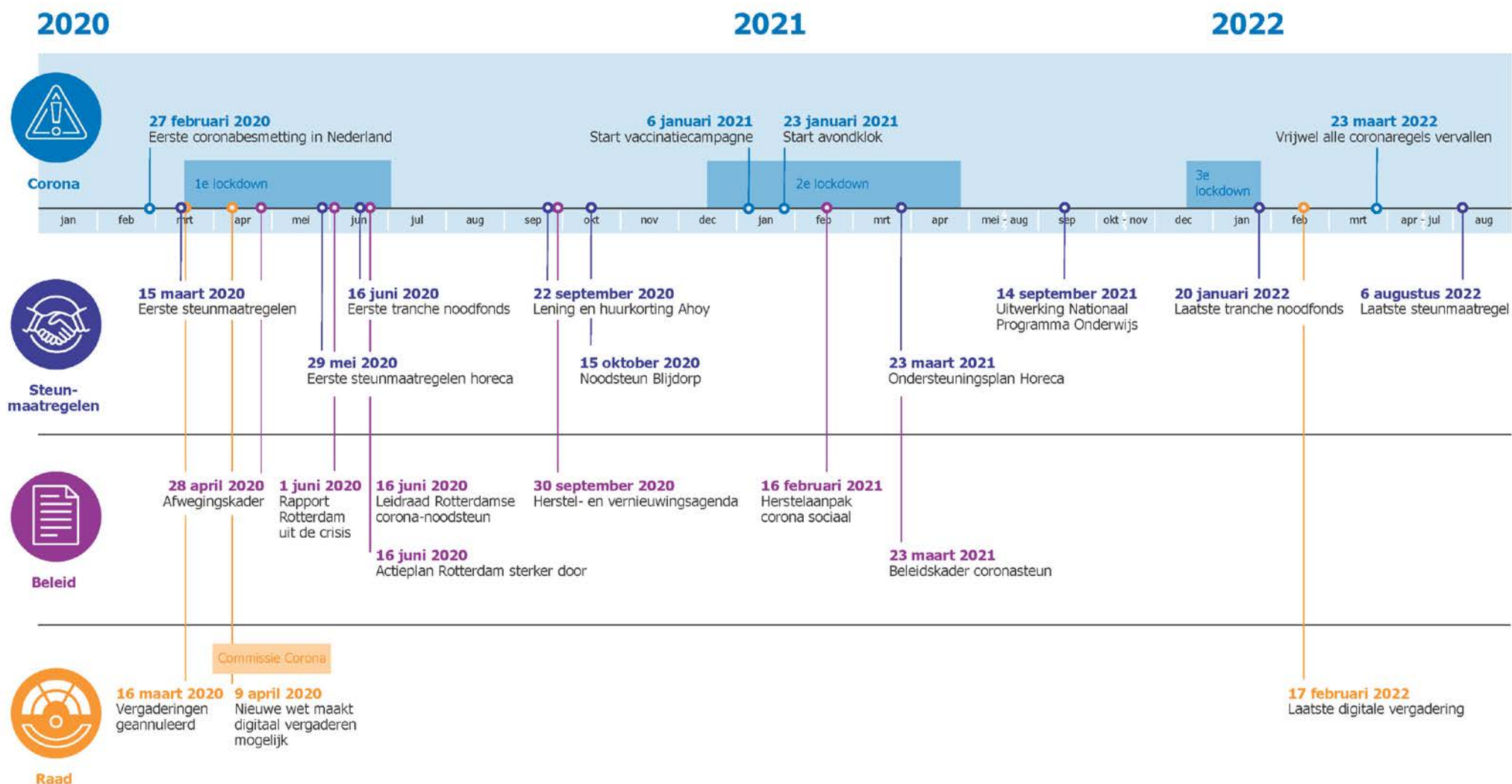
- Eva Bosch (onderzoeker);
- Maren van den Brink (stagiair);
- Nikki Catlender (onderzoeker);
- Timo Lambregts (projectleider);
- Sjors Stuurman (onderzoeker); en
- Marieke Vennevertloo (onderzoeker).

Procedures

Binnen de rekenkamer heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden met de directeur over het rapport. Alle stukken zijn intern op de kwaliteit getoetst door onderzoekers van de rekenkamer (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor werden aangeboden.

De opzet van het onderzoek is op 14 mei 2024 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen. Deze is op 21 november 2025 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeente. Hoofdstuk 5 van de concept nota van bevindingen is gelijktijdig voor wederhoor aan de griffie voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 12 januari 2026 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 3 februari 2026 heeft de rekenkamer de reactie van B en W ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 Tijdslijn coronaperiode



bijlage 3 Rol gemeente bestrijding coronapandemie

Gemeenten waren niet direct verantwoordelijk voor de bestrijding van de coronapandemie. Rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals de bestrijding van een pandemie, zijn belegd bij de veiligheidsregio's. In Rotterdam is dit de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR).⁴¹⁹ Voor corona is op 12 maart 2020 opgeschaald naar een opschalingsniveau voor bovenlokale rampen en crises.⁴²⁰ Als gevolg daarvan zijn de bevoegdheden van de burgemeesters in de regio Rotterdam voor de rampenbestrijding en voor handhaving van de openbare orde overgegaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio.⁴²¹

De minister van VWS gaf leiding aan de bestrijding van corona. Deze taak ligt bij de minister van VWS op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg). De minister kan de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen.⁴²² In de regio Rotterdam heeft de VRR in het kader van de bestrijding van de pandemie, net als andere veiligheidsregio's, onder meer verschillende noodverordeningen uitgevaardigd in opdracht van de minister. Deze noodverordeningen vormden de juridische basis voor maatregelen als samenkomstverboden, afstandsbeperkingen en winkelsluitingen.

Vanaf 1 december 2020 vormde de nieuwe Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) de juridische basis van de maatregelen.⁴²³ Onder de Twm kwamen regelgevende bevoegdheden vooral te liggen bij de minister in plaats van bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. De burgemeesters (in plaats van de voorzitters van de veiligheidsregio's) kregen bevoegdheid om daar ontheffingen op te verlenen of de geografische reikwijdte te bepalen. De taak van de voorzitter van de veiligheidsregio was het coördineren van de informatievoorziening.⁴²⁴

Democratische controle gemeenten

In de eerste maanden van de coronaperiode lagen de bevoegdheden ten aanzien van de bestrijding van het virus voornamelijk bij de voorzitter van de veiligheidsregio.⁴²⁵ Gemeenteraden konden lokale democratische controle niet afdwingen vanwege de bepaling in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) dat gemeenteraden slechts 'na afloop van een ramp of crisis' voorzitters van hun veiligheidsregio ter verantwoording konden roepen.⁴²⁶

Met de invoering van de Twm moest de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording afleggen aan gemeenteraden tijdens en na de crisis. Verantwoording

⁴¹⁹ Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, CVDR239477, artikel 3d (2006), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR239477.

⁴²⁰ Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, *First impression report coronavirus in Rotterdam-Rijnmond*, (Rotterdam: VRR, 2020), 5, www.vr-rr.nl/over/cijfers-publicaties.

⁴²¹ Wet veiligheidsregio's, BWBR0027466, artikel 39 (2019), wetten.overheid.nl/BWBR0027466.

⁴²² Wet publieke gezondheid, BWBR0024705, artikel 7 (2020), wetten.overheid.nl/BWBR0024705.

⁴²³ Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, BWBR0044337 (2020), wetten.overheid.nl/BWBR0044337.

⁴²⁴ Veiligheidsberaad, *Beleidskader tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voorzitters veiligheidsregio* (2020), 8, www.veiligheidsberaad.nl/covid-19.

⁴²⁵ VNG, *Handreiking Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor gemeenten* (2021), 62, vng.nl/sites/default/files/2020-11/vng-handreiking-tijdelijke-wet-maatregelen-COVID-19.pdf.

⁴²⁶ Veiligheidsberaad, *Beleidskader tijdelijke wet maatregelen COVID-19* (2020), 9.

over wat er al had plaatsgevonden, moest binnen een maand na inwerkingtreding van de Twm gebeuren,⁴²⁷ met een verslag en het beantwoorden van vragen van de raden.⁴²⁸ De gemeenteraad kon vervolgens een oordeel vormen over het handelen van de veiligheidsregio-voorzitter door de minister van Justitie en Veiligheid te informeren. Het was aan de minister om een oordeel te geven over de wijze waarop de voorzitter van de veiligheidsregio van zijn bevoegdheden heeft gebruikgemaakt.⁴²⁹

Onder de Twm moesten burgemeesters gedurende de crisis verantwoording afleggen over lokale toepassing van de coronamaatregelen, zoals verlenen van ontheffingen van algemene maatregelen en handhaving. Voorzitters van de veiligheidsregio's werden geacht verantwoording af te leggen over zaken waarover ze door de minister bevoegd werden gemaakt.⁴³⁰ Verder werden de reguliere bestuurlijke verhoudingen gehandhaafd. Het uitgangspunt was dat de bevoegdheden op lokaal niveau uit de coronawet vooral door de burgemeester werden uitgeoefend. Verantwoording over het toepassen van de coronamaatregelen zou plaatsvinden op de gebruikelijke manier, waarbij de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.⁴³¹ Dit kon zowel voor- als achteraf en de wijze van verantwoording kon door de gemeente en burgemeester in samenspraak worden bepaald.⁴³²

Rol Rotterdamse gemeenteraad coronabestrijding

Bij de Rotterdamse raad waren vanaf het begin van de coronaperiode zorgen over de positie van de raad ten opzichte van de VRR en over het functioneren van de lokale democratie in crisistijd. De rol van de gemeenteraad met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing in het geval van een pandemie is namelijk beperkt.

Deze zorgen blijken onder meer uit raadsvragen en een motie. In maart 2020 diende een fractie raadsvragen in over de democratische gevolgen van de noodverordeningen die toen net waren afgekondigd. Zo wilde de fractie weten aan wie en op welke wijze er achteraf verantwoording zou worden afgelegd over de uitvoering van de noodverordening.⁴³³ Daarnaast nam de raad in maart 2021 een motie aan die het college van B en W verzocht om bij het Rijk aan te dringen op een onderzoek hoe de lokale democratie bij een toekomstige crisis beter kan worden geborgd.⁴³⁴

Met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 moest de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording afleggen aan de gemeenteraden van de veiligheidsregio over de gemaakte keuzes. In Rotterdam legde voorzitter Ahmed Aboutaleb (toenmalig burgemeester van Rotterdam) in januari 2021 verantwoording

⁴²⁷ Veiligheidsberaad, *Beleidskader tijdelijke wet maatregelen COVID-19* (2020), 9; Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, BWBR0044337, artikel VIIb (2022), wetten.overheid.nl/BWBR0044337/2020-12-01.

⁴²⁸ VNG, *Handreiking Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor gemeenten*, 62; Wet veiligheidsregio's, BWBR0027466, artikel 40 (2025), wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2025-07-01/#Paragraaf9_Artikel40.

⁴²⁹ College van B en W Rotterdam, "Impression reports coronavirus Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb000351, 12 januari 2021), 2.

⁴³⁰ VNG, *Handreiking Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor gemeenten*, 62.

⁴³¹ VNG, *Handreiking Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor gemeenten*, 62.

⁴³² Veiligheidsberaad, *Beleidskader Tijdelijke wet maatregelen COVID-19* (2020), 9.

⁴³³ College van B en W. "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid C.M. Zeegers," Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb004266, 7 april 2020.

⁴³⁴ Arsieni, N. e.a. "Motie Eens maar nooit weer!" Gemeenteraad Rotterdam, 21bb3741, 18 maart 2021.

afmet het derde rapport dat de crisisorganisatie en verantwoordelijkheden beschrijft.⁴³⁵ Het rapport gaat in op de feitelijke crisisstructuur van Rotterdam-Rijnmond, de verantwoording van genomen maatregelen en ontheffingen, de infectieziektebestrijding in de regio, communicatie en kosten.

De bevoegdheden van de raad werden in een begeleidende brief bij dit rapport geschetst. Volgens deze brief kon de raad een verzoek indienen bij de voorzitter van de veiligheidsregio om na de schriftelijke verantwoording, mondeling inlichtingen te geven over de besluiten. De raad kon ook een oordeel over de besluiten van de veiligheidsregio-voorzitter uitspreken en dit oordeel door tussenkomst van de Commissaris van de Koning ter kennis brengen van de minister van Justitie en Veiligheid. De gemeenteraad had niet de bevoegdheid aan een eventueel negatief oordeel consequenties te verbinden. Mocht blijken dat de voorzitter van de veiligheidsregio onjuist heeft gehandeld, dan kon namelijk de minister van Justitie en Veiligheid de voorzitter aanspreken.⁴³⁶

De rekenkamer heeft de besluitvorming rondom de infectieziektebestrijding niet onderzocht. In gesprekken met de rekenkamer benoemden oud-raadsleden ongemak over de (beperkte) middelen van de raad in deze controle. Zo stel een oud-raadslid dat het democratisch wankel was dat de veiligheidsregio grote bevoegdheden had en tegelijkertijd beperkt door de raad werd gecontroleerd.⁴³⁷

Het invoeren van de coronawet in december 2020 verbeterde de verantwoording voor de maatregelen ter bestrijding van corona. Vrijwel alle bevoegdheden van de voorzitters van de veiligheidsregio's gingen over naar de burgemeesters, die zoals gebruikelijk verantwoording moesten afleggen over het gebruik van hun bevoegdheden. Toch heeft de coronawet de decentrale democratische controle op de coronamaatregelen en de uitvoering daarvan niet enorm versterkt. Dat komt omdat de bevoegdheden van gemeenteraden tot kaders stellen en controleren van lokale bestuurders beperkt waren.⁴³⁸

⁴³⁵ Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, *Third impression report coronavirus in Rotterdam-Rijnmond*, (Rotterdam: VRR, 2021), www.vr-rr.nl/over/cijfers-publicaties.

⁴³⁶ Aboutaleb, A. "Impression Reports coronacrisis Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond." Gemeenteraad Rotterdam. Brief, 21bb000351, 12 januari 2021.

⁴³⁷ Oud-raadslid, interview.

⁴³⁸ ROB, *Van crisis naar opgave*, 36-37.

bijlage 4 Criteria en afgevalen maatregelen

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek zeven criteria om te bepalen of een maatregel een 'coronasteunmaatregel' is:

- 1 de maatregel is door de gemeente Rotterdam genomen en heeft direct betrekking op burgers, stichtingen en/of ondernemers in Rotterdam;
- 2 de maatregel is genomen en uitgevoerd in de periode februari 2020 tot en met eind 2022;
- 3 de maatregel is lokaal genomen (en niet regionaal of landelijk, hierbij laten we ook de uitvoering van landelijke maatregelen door de gemeente buiten beschouwing);
- 4 aan de maatregel is een besluit voorafgegaan om iets nieuws of extra's te doen in middelen en/of inzet t.o.v. wat voorheen niet was begroot (m.a.w.: het betreft geen autonome verandering n.a.v. corona zoals bijvoorbeeld afgenomen parkeerleges);
- 5 de maatregel kan zowel uitgaven als gederfde inkomsten betreffen;
- 6 de maatregel heeft betrekking op corona-ondersteuning van de Rotterdamse economie en maatschappij (m.a.w.: het betreft maatregelen die de gevolgen van corona en de bestrijding daarvan beperken en/of herstel stimuleren);
- 7 de maatregel heeft geen betrekking op:
 - a de volksgezondheid;
 - b de handhaving van de coronamaatregelen;
 - c de organisatorische maatregelen en aanzien van uitvoering van de dienstverlening van de gemeente; of
 - d de bevordering van informatievoorziening ten aanzien van corona(steen)maatregelen.

Tabel B geeft een overzicht van de afgevalen maatregelen, en per maatregel het voornaamste criterium waaraan deze niet voldeed.

Tabel B: De rekenkamer heeft niet alle coronasteunmaatregelen onderzocht

Maatregelnaam	Voornaamste criterium
Druktemeter SpotRotterdam	criterium 7d
Zeven stadsprojecten	criterium 6
mkb010	criterium 6
Subsidieregeling winkelboulevard Zuid	criterium 6
Herstelplan aantrekkelijkheid stad	criterium 1
Placemaking en opzetten campusorganisatie	criterium 6
Digitale voorbeeldstad 2021	criterium 6
Energietransitiefonds	criterium 6
Digideal010	criterium 7a
Innovatie en nieuw ondernemerschap	criterium 6
Bevorderen mobiliteit arbeidsmarkt: Rijnmond werkt door	criterium 3
Rotterdams Scholingsfonds	criterium 6
Zorg voor dak- en thuislozen	criterium 1
Versoepeling regels sporten voor kinderen	criterium 7a
Parkeervergunning Zorgpersoneel	criterium 7a
Covid-team	criterium 7a
Online campagnes digitale weerbaarheid en risico's corona	criterium 7d
Jongerenaanpak MO	onderdeel van andere maatregel
Coulanceregeling onderwijs subsidies	onderdeel van andere maatregel
Laptops en hotspots	criterium 4
Gezamenlijk Regieteam Corona Kinder-, Peuteropvang en onderwijs	criterium 7c
Rijnmond werkt door	criterium 4
Welzijn medewerkers Rotterdam Inclusief	criterium 7d
Openstelling Huizen van de Wijk	criterium 7c
Mobiele Buitenbar	criterium 7c
Zomertalent 010	criterium 6
Manteltelefoon	criterium 4
Versneld schuldregelen	criterium 4

bijlage 5 Economische maatregelen

Ondersteuning lokale economie

De gemeente Rotterdam beoogde de lokale economie te ondersteunen. Er waren lokale ondersteuningsmaatregelen voor specifieke doelgroepen en er werd invulling gegeven aan landelijke kaders om coronasteun voor specifiek groepen te bieden. Ook is er belasting kwijtschelden voor ondernemers en zijn er vouchers beschikbaar gesteld aan ondernemers. De volgende maatregelen vallen binnen de groep van maatregelen ter ondersteuning van de lokale economie:

- Coulancregeling verhuur gemeentelijk vastgoed
- Invorderingsbeleid als gevolg van corona voor ondernemers/zpp'ers en burgers (debiteuren)
- maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen
- Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers als gevolg van corona
- Maatwerk inkoop en contracten
- Geen precarioheffing over 2020 en 2021
- Coronaloket
- Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van coronacrisis
- Leningsfaciliteit en huurkorting Ahoy
- Tijdelijke verordening coronanoodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam
- Innovatievouchers
- Digitaliseringsvouchers
- Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf
- Ruimere inkoopmogelijkheden ter ondersteuning van de lokale economie en werkgelegenheid
- Coulancregeling algemene legesverordening corona evenementenvergunningen
- TONK 010

(Herziene) coulancregeling verhuur gemeentelijk vastgoed, 15 maart 2020:

In maart 2020 stelde het college een coulancregeling in voor huurders van gemeentelijk vastgoed. Op aanvraag kon de huurbetalingsverplichting worden opgeschort. Deze regeling is verlengd op 1 september 2020 en 15 december 2020. In deze periode werd er gewerkt aan een structurele oplossing. Dat werd de Herziene Coulancregeling verhuur gemeentelijk vastgoed. Uitgangspunt van de coulancregeling was dat huurders van gemeentelijk vastgoed bij omzetverlies korting op de huur konden krijgen. Hiermee gaf de gemeente invulling aan de juridische verplichting om als verhuurder huurkorting te bieden in geval van een gebrek of onvoorziene omstandigheid.⁴³⁹ Uiteindelijk heeft de coulancregeling tot eind 2024 gelopen, toen de laatste coulancre afspraken werden beëindigd.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Besluitvorming College van B en W Rotterdam 11 juni 2020.

⁴⁴⁰ College van B en W Rotterdam, "Eindrapportage Herziene Coulancregeling verhuur gemeentelijk vastgoed/nieuwe coulancregeling," gemeenteraad Rotterdam, (collegebrief, 22bb001336 15 februari 2022).

Invorderingsbeleid a.g.v. corona voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren), 20 maart 2020:

In maart 2020 zijn verschillende scenario's uitgewerkt om burgers en ondernemers te ondersteunen die problemen hadden met het betalen van (niet-fiscale) rekeningen aan de gemeente. Er is gekozen om met een piepsysteem, waarbij debiteuren zichzelf melden, coultance te bieden aan debiteuren die hier een beroep op deden. ⁴⁴¹

Maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen, 24 maart 2020:

In maart 2020 zijn de lokale belastinginvorderingen en aanslagopleggingen tijdelijk uitgesteld voor alle ondernemers. Op 19 mei is besloten de invordering en aanslagopleggingen vanaf 1 juli weer op te starten, en daarbij maatwerk te bieden. ⁴⁴²

Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers als gevolg van corona, 24 maart 2020:

In maart 2020 kregen ondernemers en zzp'ers drie maanden uitstel van betaling voor lokale belastingen. Vanaf mei 2020 werd de invordering van deze belastingen geleidelijk hervat. ⁴⁴³

Maatwerk Inkoop en contracten, 31 maart 2020:

Op 31 maart 2020 besloot het college van B en W dat de gemeente Rotterdam een eenduidige aanpak nodig had rondom contractuele problemen door de ontstane situatie met corona. Het betrof nadrukkelijk geen beleidsregel, maar wel een interne handleiding die medewerkers van de gemeente hielp met coultance en maatwerk rondom inkoop en contracten. Voorbeelden van maatregelen zijn coultance bieden bij de uitvoering van contracten of het mogelijk maken van anders inkopen. ⁴⁴⁴

Coronaloeket, 7 juli 2020:

Een multidisciplinair loket waar ondernemers terecht kunnen met coronagerelateerde vragen of innovatieve ideeën om te kunnen blijven ondernemen tijdens de crisis. Het doel was om snel te antwoorden op de vraag (het streven was binnen 2 werkdagen) en een meedenkende houding van ambtenaren te bewerkstelligen. Daarbij was het mogelijk om maatwerkoplossingen te bieden. ⁴⁴⁵

Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van coronacrisis, 20 juli 2020:

In de coronaperiode wijzigde de subsidieverlening of moesten subsidies worden ingetrokken, bijvoorbeeld doordat er geen activiteiten uitgevoerd konden worden tijdens de coronaperiode. Rond juni 2020, zijn verschillende scenario's uitgewerkt als handleiding voor subsidieverleners. Deze scenario's zijn aangepast aan de gewijzigde situatie. ⁴⁴⁶

⁴⁴¹ College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 20 maart 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb003704, 20 maart 2020).

⁴⁴² College van B en W Rotterdam, "stand van zaken 20 maart 2020," 9.

⁴⁴³ Besluitvorming College van B en W Rotterdam 24 maart 2020.

⁴⁴⁴ Besluitvorming College van B en W Rotterdam 31 maart 2020.

⁴⁴⁵ Wethouder Economie, Wijken en Kleine Kernen, "Toezegging creatieve ideeën ondernemers," commissie EDEM, (toezegging, 20bb4587, 7 juli 2020).

⁴⁴⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), "Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van Coronacrisis," 10 november 2020.

Leningsfaciliteit en huurkorting Ahoy, 22 september 2020 en Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam, 15 oktober 2020:

De gemeente heeft van zowel Ahoy als Diergaarde Blijdorp een steunverzoek ontvangen en ingewilligd. Voor Ahoy ging het om een leningsfaciliteit van maximaal € 2,4 mln. voor investeringen in het inbouwpakket van het Rotterdam Ahoy Congres Centrum (RACC).⁴⁴⁷ Daar werden door de gemeente verschillende eisen aan gesteld, omdat er een ontheffing van de staatssteunregels voor was aangevraagd. Zo mocht Ahoy geen dividend uitkeren totdat de lening was afgelost en moest Ahoy elk kwartaal rapporteren over de stand van zaken rondom de financiële cijfers aan de gemeente.⁴⁴⁸

Uiteindelijk heeft Ahoy geen gebruik gemaakt van de leningsfaciliteit en is het bedrag dat Ahoy als voorschot had ontvangen direct terugbetaald aan de gemeente. Wel ontving Ahoy een huurkorting van de gemeente die is beëindigd in de loop van 2022, omdat Ahoy meer omzet realiseerde dan de afgesproken drempelomzet voor huurkorting.⁴⁴⁹ Na ingebruikname van het RACC hebben Ahoy en de gemeente een gesprek gevoerd over het laten vervallen van de huurkorting per medio 2023, omdat het RACC over het boekjaar 2023-2024 een omzet leek te boeken die boven de drempelomzet ligt die voor dat jaar gold.⁴⁵⁰

In 2020 vroeg ook Diergaarde Blijdorp om noodsteun. Op 23 oktober 2020 ontving Diergaarde Blijdorp een voorschot van € 4 mln. op een nog te verstrekken lening van € 10 mln.⁴⁵¹ Om een juridische grondslag te bieden voor deze noodsteun heeft de gemeenteraad achteraf de Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam 2021 vastgesteld.⁴⁵² In september 2021 heeft Diergaarde Blijdorp het voorschot van € 4 mln. terugbetaald zonder een aanvraag te doen volgens deze tijdelijke verordening. De diergaarde gaf daarbij aan dat het voorschot cruciaal is geweest voor het voortbestaan van de dierentuin.⁴⁵³

Innovatievouchers, 27 oktober 2020:

Met de innovatievouchers ondersteunde de gemeente innovatieve projecten van startups en het mkb. Denk aan productontwikkeling zoals een medisch gecertificeerde milieuvriendelijke wegwerphandschoen en voedsel-marketing rond de introductie van biobased voedselproducten. De maximale cofinanciering was 50%. Het overige deel werd gefinancierd door het bedrijfsleven.⁴⁵⁴

Digitaliseringsvouchers, 27 oktober 2020:

Een subsidieregeling om kleine mkb'ers te ondersteunen bij het versnellen van digitalisering. De vouchers dekten 50% van de kosten van digitalisering met een maximum van € 2500. De aanvrager moest in de aanvraag duidelijk maken hoe de

⁴⁴⁷ Een inbouwpakket omvat alle onderdelen die aan een casco verhuurd object worden toegevoegd om het voor gebruik geschikt te maken.

⁴⁴⁸ Gemeenteraad Rotterdam, "Wensen en bedenkingen leningsfaciliteit Ahoy B.V.," 20bb16767 (12 november 2020).

⁴⁴⁹ E-mail ambtenaar.

⁴⁵⁰ E-mail ambtenaar.

⁴⁵¹ Gemeente Rotterdam, "Beschikking tot verlening voorschot noodsteun," Diergaarde Blijdorp (23 oktober 2020).

⁴⁵² Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam 2021, CVDR654857 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR654857; e-mail ambtenaar.

⁴⁵³ Gemeente Rotterdam, "Intrekken voorschot noodsteun," Diergaarde Blijdorp (22 december 2021).

⁴⁵⁴ Subsidieregeling innovovouchers, CVDR645473 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645473.

digitaliseringsinvestering bijdroeg aan het genereren van omzet en marktbereik die door de coronamaatregelen onder druk waren komen te staan.⁴⁵⁵

Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf, 2 november 2020:

Naast dienstverlening op maat aan Rotterdammers die reeds een uitkering ontvangen werd ingezet op drie zaken: (1) Tijdelijke Overbrugging Participatiewet, voor Rotterdammers die tijdens corona in de bijstand kwamen; (2) een Scholingsfonds, zodat werkzoekenden en kwetsbare werkenden zich kunnen om-, her- of bijscholen; en (3) een experiment (wijk)basisbaan dat zich richtte op Rotterdammers voor wie werken bij een werkgever geen optie meer was.⁴⁵⁶

Ruimere inkoopmogelijkheden ter ondersteuning van de lokale economie en werkgelegenheid, 3 november 2020:

Verruiming van de inkoopkaders met als doel de lokale economie te stimuleren. De drempelwaardes voor enkelvoudig onderhands aanbesteden, waren tijdelijk verhoogd van € 30.000 naar € 50.000 (voor diensten en leveringen) en van € 50.000 naar € 100.000 (voor werken). Deze opdrachten werden in beginsel gegund aan ondernemingen die in Rotterdam gevestigd waren, maar de ondernemingen konden ook elders in de regio gevestigd zijn.⁴⁵⁷

Coulanceregeling algemene legesverordening corona evenementenvergunningen, 1 december 2020:

Veel evenementen waarvoor een vergunning was aangevraagd, konden niet plaatsvinden. Het college besloot daarom om voor deze evenementen de leges terug te betalen. Normaal gesproken gebeurt dat niet; leges worden immers betaald voor de vergunningaanvraag en niet voor de vergunning of doorgang van het evenement. De maatregel is uiteindelijk verlengd tot en met 31 december 2021.⁴⁵⁸

TONK 010, 16 februari 2021:

De TONK was een vorm van bijzondere bijstand. Gemeenten gaven hier een eigen invulling aan. Het Rijk gaf mee dat de TONK bedoeld is voor huishoudens die door de coronaperiode te maken hebben met een onvoorziene, onvermijdelijke en plotselinge terugval in hun inkomen. Zij kunnen daardoor in de problemen komen met de betaling van noodzakelijke kosten, waaronder woonlasten. Alle Rotterdammers die voldeden aan de criteria uit de Participatiewet (dus niet alleen bijstandsgerechtigden) kwamen in aanmerking en konden een aanvraag indienen.⁴⁵⁹ Op 27 mei 2021 heeft het kabinet aangegeven dat de regeling zou worden voortgezet (TONK2).

⁴⁵⁵ Subsidieregeling digitaliseringsvouchers micro en klein mkb, CVDR645476 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645476.

⁴⁵⁶ College van B en W Rotterdam, "Sterker door ... Mensenwerk," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7683, 23 juni 2020).

⁴⁵⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), "Mogelijkheden stimuleren lokale economie, werkgelegenheid en ondernemingen bij inkoop," 22 oktober 2020.

⁴⁵⁸ Coulancebesluit algemene legesverordening COVID-19, CVDR647485 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR647485.

⁴⁵⁹ De criteria van de Participatiewet zijn onder meer het hebben van een arbeidsbeperking en niet in staat zijn om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Participatiewet, BWBR0015703 (2025), wetten.overheid.nl/BWBR0015703.

Horeca

De horecasector heeft in de coronaperiode te maken gehad met sluitingen en (afstands)restricties. Daardoor konden veel horecaondernemers enkel op aangepaste wijze open; in eerste instantie met het in acht nemen van de anderhalve meter afstand en later ook in combinatie met het coronatoegangsbewijs. De gemeente heeft de volgende maatregelen getroffen op het gebied van horeca:

- Geen precarioheffing over 2020 en 2021
- Tijdelijke regels terrassen vanwege corona
- Ondersteuningsplan horeca (een programma van meerdere maatregelen)

Geen precarioheffing over 2020 en 2021

Vanaf mei 2020 kwam de gemeente ondernemers tegemoet door geen precario te heffen; dit betrof met name horecaondernemers. In eerste instantie werd er een korting van 40% geboden, omdat de terrassen 40% van het seizoen niet open konden.⁴⁶⁰ Dit is later omgezet naar een korting van 100%.

Tijdelijke regels terrassen vanwege corona, 29 mei 2020:

Horecaondernemers mochten hun terrassen onder vastgestelde regels uitbreiden tot tweemaal het bestaande terras. Daarnaast werden er aparte Tijdelijke regels terrassen opgesteld voor maatwerklocaties, zoals pleinen en overig gebied van de Gemeente Rotterdam, zoals bijvoorbeeld de kern Hoek van Holland, buiten het horecakerngebied.⁴⁶¹ Ook in de winter van 2020 werd het mogelijk voor horecaondernemers om terrassen onder vastgestelde regels uit te breiden tot tweemaal het bestaande terras.⁴⁶² Op 22 december 2021 werd besloten om de uitbreiding van het terras te verkleinen tot maximaal 125% van de omvang van het terras in 2019.⁴⁶³

Ondersteuningsplan horeca, 23 maart 2021:

In maart 2021 werd het 'ondersteuningsplan horeca' door het college vastgesteld naar aanleiding van een initiatiefvoorstel door de VVD, D66 en Leefbaar Rotterdam. Hierin pleitten deze partijen voor een aantal concrete maatregelen, waaronder verlenging van de verruimde terrassen, verlaagde leges en andere praktische zaken rondom horeca in coronatijd.⁴⁶⁴ Uiteindelijk heeft het college een aantal van de aanbevelingen van deze partijen overgenomen in het 'ondersteuningsplan horeca.' Dit ondersteuningsplan bestond uit de volgende maatregelen:

- Vergunningsvrij plaatsen terrasvlonders, 16 maart 2021
- Verruiming kwaliteitseisen terrassen, 23 maart 2021
- Subsidieregeling horecavouchers, 1 april 2021
- Coulancregeling leges horecavergunningen, 13 juli 2021
- Experiment evenementenkraskaart, 26 januari 2022

⁴⁶⁰ College van B en W Rotterdam, "Vaststelling wijziging verordening precario- en reclamebelasting 2020," gemeenteraad Rotterdam (Raadsvoorstel, 20bb017805, 1 december 2020).

⁴⁶¹ Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19, CVDR640881 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640881.

⁴⁶² Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19, winterterrassen, CVDR646248 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR646248.

⁴⁶³ Tijdelijke regels terrassen 2022 vanwege COVID-19, CVDR668947 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR668947.

⁴⁶⁴ Gemeenteraad Rotterdam, "Initiatiefvoorstel herstelplan horeca," 21bb1232 (28 januari 2021).

Vergunningsvrij plaatsen terrasvlonders, 16 maart 2021:

De mogelijkheid om vergunningsvrij terrasvlonders te plaatsen bij een horecazaak. Daarnaast konden ondernemers gratis gebruik maken van duurzame terrasvlonders. De mogelijkheid om dit te doen liep tot het einde van de zomer van 2022.⁴⁶⁵

Verruiming kwaliteitseisen terrassen, 23 maart 2021:

Kwaliteitseisen voor terrassen werden verruimd. Zo kwamen er meer mogelijkheden voor het plaatsen van terrasschotten en terrasoverkappingen. Op deze manier konden horecaondernemers een hogere terrasomzet behalen en een deel van de misgelopen inkomsten alsnog verdienen. Deze verruiming duurde uiteindelijk vier jaar.⁴⁶⁶

Subsidieregeling horecavouchers, 1 april 2021:

Horecaondernemers konden gebruik maken van de subsidieregeling horecavouchers. Met deze regeling kregen ondernemers € 500 om hun terras en/of horecagelegenheid coronaproof te maken en zich zo voor te bereiden op de landelijke heropening van de horeca.⁴⁶⁷

Coulanceregeling leges horecavergunningen, 13 juli 2021:

Deze maatregel omvatte verschillende aanpassingen in de leges voor horecaondernemers in 2021. Allereerst zijn de leges voor bijschrijving van beheerders en leidinggevenden gehalveerd. Ten tweede werd de exploitatievergunning gratis met één jaar verlengd. Ten derde werden de evenementenkraskaarten, hieronder besproken, gratis beschikbaar gesteld. De halvering van de leges voor bijschrijving en de evenementenkraskaart golden ook in 2022.⁴⁶⁸

Experiment evenementenkraskaart, 26 januari 2022:

De evenementenkraskaart bood de mogelijkheid om maximaal vijf keer per jaar één dag een kleinschalig evenement (met versterkte muziek) te organiseren op het vergunde terras. De ondernemer vroeg hiervoor eenmalig een evenementenvergunning aan in plaats van vijf aparte evenementenvergunningen.⁴⁶⁹ Eerder liep er in 2019 een pilot voor eenzelfde soort experiment.⁴⁷⁰

Sport en cultuur

Sportverenigingen en cultuurinstellingen klopten bij de gemeente aan voor ondersteuning gedurende de coronaperiode. In totaal werd er aan sportverenigingen en instellingen (waaronder ijsbanen) € 6,8 mln. aan ondersteuning geboden. Een gedeelte van dit geld werd uitgekeerd als subsidie aan Rotterdam Sport Support, welke vervolgens verschillende verenigingen heeft ondersteund. Aan culturele instellingen is voor ruim € 10 mln. aan ondersteuning geboden. De gemeente heeft de volgende maatregelen getroffen voor sport & cultuur:

- Subsidieregelingen Rotterdamse corona noodsteun
- Subsidieregelingen sportverenigingen
- Subsidieregelingen culturele instellingen en ondernemingen

⁴⁶⁵ Besluitvorming College van B en W Rotterdam 16 maart 2021.

⁴⁶⁶ Eerste wijziging Horecanota 2017-2021, Gemeenteblad 102485 (2021), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-102485.pdf>.

⁴⁶⁷ Subsidieregeling horecavouchers, CVDR656085 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656085.

⁴⁶⁸ College van B en W Rotterdam, "Vaststelling wijziging Algemene Legesverordening 2021," gemeenteraad Rotterdam (raadsvoorstel, 21bb009599, 13 juli 2021); College van B en W Rotterdam, "Wijziging legesverordening," gemeenteraad Rotterdam (raadsvoorstel, 22bb003375, 10 mei 2022).

⁴⁶⁹ Besluit experiment horeca-evenementenkraskaart 2022, CVDR671942 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671942.

⁴⁷⁰ Besluit experiment horeca-evenementenkraskaart, CVDR624278 (2019), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR624278.

- Subsidieregelingen zwembaden, ijsbanen en sportinstellingen
- Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen
- Subsidieregeling makers 2021

Subsidieregelingen Rotterdamse corona noodsteun, 16 juni 2020 en 20 oktober 2020:

Eerste en tweede ronde subsidie aan instellingen die een cruciale betekenis hebben voor de maatschappelijke en publiek economische infrastructuur van Rotterdam op de terreinen cultuur en sport. De eerste subsidieregeling verviel op 30 april 2021.⁴⁷¹ De tweede subsidieregeling liep tot 30 september 2021.⁴⁷²

Subsidieregelingen sportverenigingen, 4 juli 2020, 27 augustus 2020, 12 april 2021:

De gemeente ondersteunde sportverenigingen met verschillende subsidies. Zo konden verenigingen een beroep doen op het Steunfonds Vitale Verenigingen. Dit fonds was bedoeld voor verenigingen met een financieel tekort. Wanneer bleek dat de sportclub een financiële bijdrage nodig had om overeind te blijven, werd deze op basis van een uitgebreide financiële analyse uitgekeerd.⁴⁷³ Daarnaast was er een financiële bijdrage voor sportverenigingen voor de aanschaf van desinfectiemiddelen, zodat er weer sportactiviteiten georganiseerd konden worden.⁴⁷⁴ Ook was er eenmalig een aanvullend budget om de sportverenigingen financieel te ondersteunen als stimulans en beloning voor de inzet op ledenbehoud en een extra ondersteuning tijdens de coronaperiode.⁴⁷⁵

Subsidieregelingen culturele instellingen en ondernemingen, 16 maart 2021, 30 augustus 2021 en 20 januari 2022,

De eerste subsidieronde aan cultuurinstellingen bestond uit twee subsidieregelingen. Aan gesubsidieerde culturele ondernemingen werd een subsidie verleend vanwege de gevolgen van corona en de daarmee verband houdende overheidsmaatregelen. Deze subsidie was in het bijzonder bedoeld voor instellingen en culturele amateurverenigingen, die in ernstige financiële problemen verkeerden. Ook aan privaat gefinancierde culturele onderneming werd een subsidie verstrekt vanwege de gevolgen van de uitbraak van corona en de daarmee verband houdende overheidsmaatregelen. De subsidieregeling liep tot 31 januari 2022.⁴⁷⁶

De tweede subsidieronde aan cultuurinstellingen bestond uit twee subsidieregelingen voor de periode 1 mei 2021 tot en met 31 december 2021. De eerste regeling bood subsidie aan gesubsidieerde culturele instellingen en culturele amateurverenigingen die (nog steeds) in ernstige financiële problemen verkeerden. De tweede regeling bood subsidie aan privaat-gefinancierde culturele instellingen.⁴⁷⁷

⁴⁷¹ College van B en W Rotterdam, "Noodsteun Sport en Cultuur," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7569, 16 juni 2020); Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020, CVDR641675 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641675.

⁴⁷² Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II, CVDR645471 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645471.

⁴⁷³ Wethouder Volksgezondheid, Zorg, Ouderen en Sport, "Voortgangsrapportage actieprogramma verenigingen," commissie ZOCS (wethoudersbrief, 21bb006552, 16 juni 2021).

⁴⁷⁴ Gemeente Rotterdam, "Wijzigen verleningsbeschikking," Stichting Rotterdam Sportsupport (27 augustus 2020).

⁴⁷⁵ Gemeente Rotterdam, "Aanvullende beschikking," Stichting Rotterdam Sportsupport (9 december 2021).

⁴⁷⁶ College van B en W Rotterdam, "Regelingen noodsteun cultuursector," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb003207, 16 maart 2021).

⁴⁷⁷ College van B en W Rotterdam, "Regelingen noodsteun cultuursector periode mei t/m december 2021," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief 21bb11156, 14 september 2021).

De derde ronde subsidie was voor zowel gesubsidieerde culturele instellingen en culturele amateurverenigingen als privaat-gefinancierde cultuurinstellingen. Deze bestond uit twee subsidieregelingen voor de periode 1 november 2021 tot en met 31 maart 2022.⁴⁷⁸

Subsidieregelingen zwembaden, ijsbanen en sportinstellingen, 20 april 2021, 9 juli 2021 en 6 augustus 2022:

Subsidie aan zwembaden, ijsbanen en sportinstellingen in de gemeente Rotterdam ter compensatie van exploitatietekort in de periode 1 januari 2021 tot en met 30 juni 2021.⁴⁷⁹ Deze subsidie werd nogmaals verleend in de periode 1 november 2021 tot en met 31 december 2021 en januari 2022.⁴⁸⁰

Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen, 13 juli 2021:

Een subsidieregeling voor scouting- en speeltuinorganisaties die in financiële problemen dreigden te komen. Op basis van de regeling konden scouting- en speeltuinorganisaties financieel worden ondersteund met een eenmalige bijdrage.⁴⁸¹

Subsidieregeling makers 2021, 2 november 2021:

Een subsidieregeling voor makers in de Rotterdamse creatieve en culturele sector om hun beroepspraktijk een impuls tot herstel te geven na de gevolgen van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van CORONA. De regeling gold tot en met 31 december 2021.⁴⁸²

⁴⁷⁸ College van B en W Rotterdam, "Noodsteunregelingen Culturele Sector," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb712, 1 februari 2022).

⁴⁷⁹ Subsidieregeling coronasteun Sport, CVDR661834 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR661834.

⁴⁸⁰ Subsidieregeling coronasteun Sport II, CVDR678488 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR678488.

⁴⁸¹ Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen, CVDR660741 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR660741.

⁴⁸² College van B en W Rotterdam, "Vaststelling makersregeling 2021," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb13464 2 november 2021).

bijlage 6 Maatschappelijke maatregelen

Onderwijs

Er waren bij de gemeente zorgen dat de coronaperiode zou leiden tot meer onderwijsachterstanden bij leerlingen. Het doel van zowel het Rijk als de gemeente Rotterdam was om zulke achterstanden zoveel mogelijk te voorkomen en in te lopen. De gemeente heeft de volgende coronasteunmaatregelen getroffen op het gebied van onderwijs:

- Aanpakken stagetekort
- Zomercampus010
- Uitwerking NPO

Aanpakken stagetekort, 21 april 2020:

De gemeente ontwikkelde in samenwerking met maatschappelijke partners een actieplan om stage- en leerbaanproblematiek aan te pakken. Binnen dit actieplan bood ook de gemeente (extra) stages en leerbanen aan.⁴⁸³ Verder subsidieerde de gemeente de regionale campagne en uitbreiding van creatieve begeleiding door het mbo waar de werkgevers dit niet zelf konden bieden.⁴⁸⁴

Zomercampus010, 19 mei 2020:

De zomercampus010 was een zomerprogramma van tien dagdelen voor maximaal 6.000 leerlingen in het basis- en middelbaar onderwijs. Het oorspronkelijke doel van de Zomercampus010 was leerachterstanden als gevolg van corona te beperken, hogere onderwijsresultaten behalen, en daarmee kansengelijkheid in het onderwijs realiseren.⁴⁸⁵ De zomerschool heeft van 20 juli tot en met 28 augustus 2020 plaatsgevonden.⁴⁸⁶ De zomerschool is in 2021 in beperktere vorm voortgezet, zie ook het kader 'vervolg zomercampus'. De zomerschool 2021 had geen directe relatie met het bestrijden van de gevolgen van corona.

De zomerschool bood verschillende extra lessen en activiteiten ten behoeve van talentontwikkeling. Zo bestond het programma voor het basisonderwijs onder andere uit het maken van een krant, en deelnemers uit vmbo-3 konden kennis maken met mensen uit het bedrijfsleven en aan de slag met oplossingen voor praktische uitdagingen in hun werk. Ook was er aandacht voor het beter organiseren van het leren op afstand, door het aanbieden van een aanvullend programma voor ouders.⁴⁸⁷

Uitwerking NPO, 14 september 2021:

Het Rijk startte in 2021 met het NPO, bedoeld om de impact van de coronaperiode op de ontwikkeling van leerlingen en studenten te verminderen. Voor de inzet van de gemeentelijke NPO-middelen is in Rotterdam in samenspraak met het onderwijsveld (de voorschoolse educatie en het primair-, voortgezet-, mbo- en hoger onderwijs) een aanpak ontwikkeld. Centraal in deze aanpak staan twee zaken: het versterken van de veerkracht van kinderen en jongeren en het verstevigen van het netwerk in het

⁴⁸³ Natasha Mohamed-Hoesein, "Motie: Van lessen moet je wat leren," gemeenteraad Rotterdam, 21bb15360 (2021).

⁴⁸⁴ E-mail ambtenaar.

⁴⁸⁵ Besluitvorming College van B en W Rotterdam 19 mei 2020.

⁴⁸⁶ College van B en W Rotterdam, "Voortgang Zomercampus 010," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb007415, 10 juni 2020).

⁴⁸⁷ Ibid.

onderwijsveld en van samenwerking tussen scholen, kinderopvangorganisaties, zorg, sociaal werk en lokale jeugdpartijen.⁴⁸⁸

Sociaal domein

De gemeente Rotterdam beoogde de maatschappelijke effecten van de corona-uitbraak tegen te gaan. De gemeente heeft daartoe de volgende maatregelen getroffen binnen het sociaal domein:

- Sociale hulpdienst corona
- Noodfondsvoorziening welzijn
- Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020
- Coulanceregeling begraven en cremieren
- Jongerenoverbruggingsbudget (JOB)
- Rotterdam sterker door jongeren
- Bestrijding eenzaamheid onder ouderen

Sociale hulpdienst corona, 15 maart 2020:

De sociale hulpdienst corona is opgezet voor ouderen en kwetsbare Rotterdammers en bood hulp met coronahulpvragen, telefonische ondersteuning en hulp bij de boodschappen. Daarnaast werden er maatregelen ingezet om de eenzaamheid onder ouderen te verminderen zoals het gesprek aan de deur (in plaats van het huisbezoek 75+ achter de voordeur), gebiedsgerichte bijeenkomsten over zingeving en rouwverwerking en digitaal een kopje koffie drinken.⁴⁸⁹

Noodfondsvoorziening welzijn, 3 april 2020:

Om te voorkomen dat Rotterdammers of (lokale) voedselinitiatieven voor Rotterdammers met een laag inkomen in de knel kwamen, is er een noodfonds opgericht. Welzijnspartijen konden dit noodfonds benutten om Rotterdammers te ondersteunen met onder andere eten, drinken, verzorgingsproducten, ov-kosten voor ziekenhuisbezoek of medicatie en de aanschaf van mondkapjes.⁴⁹⁰

Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020, 4 april 2020:

Er is op 4 april 2020 door het college van B en W besloten om een tijdelijke coulanceregeling in verband met corona-maatregelen in te voeren zolang deze maatregelen van kracht waren. Deze verordening is op 28 mei 2020 door de raad goedgekeurd. Door de coulanceregeling werd het mogelijk om een overledene voor onbepaalde tijd te begraven op een gemeentelijke begraafplaats en om grafrechten voor onbepaalde tijd in tien jaarlijkse termijnen te betalen. Het mogelijk maken van begraven voor onbepaalde tijd stond al in het collegeprogramma. Het proces om dit tot stand te laten komen is door corona versneld.⁴⁹¹

Coulanceregeling begraven en cremieren, 14 april 2020:

De gemeente gaf nabestaanden van overledenen een korting van 25% op de kosten voor begravenissen en crematies.⁴⁹²

⁴⁸⁸ Gemeente Rotterdam, *Programmaplan Nationaal Programma Onderwijs*, 14 september 2021, 4.

⁴⁸⁹ Gemeente Rotterdam, *Bestuurlijke Eindverantwoording college Rotterdam 2018-2022*, januari 2022, 49.

⁴⁹⁰ Gemeente Rotterdam (MO), "Notitie ter besluitvorming: welzijnsfonds," 6 oktober 2020.

⁴⁹¹ College van B en W Rotterdam, "Wijziging Verordening lijkbezorgingsrechten 2020," Gemeenteraad Rotterdam (raadsvoorstel, 20bb005123, 14 april 2020); Gemeenteraad Rotterdam, "Wijziging Verordening lijkbezorgingsrechten 2020," 20bb6547, 28 mei 2020.

⁴⁹² Wethouder Handhaving, Buitenruimte, Integratie en Samenleven, "Beëindigen coulanceregeling en afdoening toezegging 20bb5965," commissie BWB (wethoudersbrief, 20bb008381, 26 juni 2020).

Jongerenoverbruggingsbudget (JOB), 1 mei 2020:

Er is eenmalig een maatwerkbudget van maximaal € 750 ingesteld voor jongeren die in de financiële problemen kwamen door het verlies van (een deel) van hun inkomen tijdens de coronaperiode. Het JOB was beschikbaar tot eind 2020. ⁴⁹³

Rotterdam sterker door jongeren, 15 december 2020:

Binnen deze aanpak zijn tussen 2020 en 2023 projecten opgezet om de impact van corona op het welzijn en de ontwikkeling van jongeren te verzachten. De focus lag op werken vanuit het perspectief van jongeren, laagdrempelige hulp te bieden, jongeren zelf te betrekken en verbinding maken met partners. De nadruk lag niet alleen op de uitkomsten van de projecten, maar vooral ook op zicht krijgen wat werkt voor welke groepen jongeren. De projecten varieerden van hulp bij schulden tot het creëren van extra studieplekken voor scholieren en studenten. ⁴⁹⁴

Bestrijding eenzaamheid onder ouderen, 25 mei 2021:

De bestrijding van eenzaamheid onder ouderen werd gefinancierd door middel van een eenmalig steunpakket van het ministerie van VWS. De gemeente heeft de inzet van deze middelen gecoördineerd in samenwerking met Coalitie Erbij Rotterdam, een netwerkorganisatie voor sociale betrokkenheid. Aangesloten organisaties, die binnen de bestaande pijler 'Ertoe doen' al bijdroegen aan de bestrijding van eenzaamheid onder ouderen, konden voorstellen doen voor de inzet van deze middelen. Deze voorstellen varieerden van digitale ontmoetingen tot koffiekarren die de wijken in gingen. ⁴⁹⁵

⁴⁹³ Wethouder Armoedebestrijding, Schuldenaanpak en Informele Zorg, "Toezegging Voortgang aanpak armoede – vragen JOB-regeling 20bb7507," commissie WIISA (wethoudersbrief, 20bb9346, 14 juli 2020).

⁴⁹⁴ Gemeente Rotterdam, *Help jongeren door de crisis*, 16 juli 2020, 7-9.

⁴⁹⁵ Gemeente Rotterdam, "Bestrijding van eenzaamheid van ouderen/indienen preaanvraag," leden van de Coalitie Erbij Rotterdam e/o subsidie- of opdrachtrelatie Pijler Ertoe doen, (brief, 21MO02600, 25 mei 2021).

bijlage 7 Beoordeling doelen per maatregel

tabel C: De meeste maatregeldoelen zijn niet meetbaar

Maatregel	Doel	Aanpak	Smart
Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed ^a	Verlichting van vaste (huur) lasten voor huurders van gemeentelijk vastgoed.	Tijdelijk opschorten van huurbetalingsverplichtingen en later verlichting van de huur voor huurders van gemeentelijk vastgoed.	art
Sociale hulpdienst corona ^b	Bereiken van de meest kwetsbare Rotterdammers om eenzaamheid, verwarring en verwaarlozing te voorkomen en de samenleving gerust te stellen en te ontlasten.	Opzetten van een sociale hulpdienst corona.	r
Invoerbepijndbeleid a.g.v. corona voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren) ^c	Maatwerk voor ondernemers t.a.v. betalingen aan de gemeente Rotterdam.	Een coulanceregeling opstellen voor ondernemers, zzp'ers en burgers die niet mee kunnen gaan in het invorderingsproces van de gemeente (het zogenaamde 'piepsysteem', waarbij er niet voor iedereen een coulance is maar alleen voor degenen die het nodig hebben).	r
Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers a.g.v. corona	Tegemoet komen aan zzp'ers en ondernemers.	Uitstel van betaling van 3 maanden en verruiming van betalingstermijnen bieden voor lokale belastingen.	art
Maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen	Tegemoet komen aan bewoners en ondernemers.	Maatwerkoplossingen bieden voor bewoners en ondernemers wanneer zij met problemen rondom betaling van gemeentelijke heffingen bij de gemeenten kwamen.	sart
Maatwerk inkoop en contracten	Ondernemers met een contract met de gemeente ondersteunen wanneer zij het contract niet geheel kunnen uitvoeren en maatwerk.	Maatwerk bieden bij het omgaan van inkoop en contracten door middel van een handleiding voor ambtenaren.	rt
Noodfondsvoorziening welzijn	Rotterdammers met een laag inkomen met maatwerkoplossingen via welzijnspartners ondersteunen.	bekostigen van de eerste levensbehoeften, zoals eten, medicijnen of persoonlijke hygiëne.	sart
Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020	Mogelijk maken om permanente grafrechten te kopen.	de mogelijkheid om grafrechten voor onbepaalde tijd te kopen én zonder rente af te lossen.	sar
Coulanceregeling begraven en cremieren	coulance bieden voor nabestaanden in de vorm van korting op een uitvaart.	Korting op kosten voor een begrafenis en crematie.	srt
Aanpakken stagetkort ^d	Meer stages binnen de gemeente realiseren en aansluiten bij het Regionaal Actieplan Stages en leerbanen.	Een advertentiecampagne opstarten en aansluiten bij het Regionaal Actieplan Stages en leerbanen.	mart

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel C

Maatregel	Doel	Aanpak	Smart
Jongerenoverbruggingsbudget (JOB)	Jongeren die in financiële problemen komen door het verlies (van een deel) van hun inkomen ondersteunen met een tijdelijk budget.	Een JOB verlenen aan jongeren die dit nodig hebben.	ar
Zomercampus010	Leerachterstanden inhalen en kansengelijkheid in het onderwijs realiseren.	Een zomercampus organiseren voor leerlingen in het primair- en voortgezet onderwijs.	art
Geen precarioheffing over 2020 en 2021	Tegemoet komen aan ondernemers.	Ondernemers tegemoetkomen door geen precario te heffen.	at
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2020)	De mogelijkheid bieden om terrassen uit te breiden aan horeca ondernemers.	De mogelijkheid bieden aan horecaondernemers om hun terras uit te breiden om zo meer klanten te kunnen bedienen terwijl de coronaregels van toepassing zijn.	sart
Coulanceregeling gemeenteleningen ^e	Liquiditeitsproblemen bij geldnemers (van de gemeente) tijdelijk te verlichten.	Een coulanceregeling opstellen voor geldnemers met verschillende randvoorwaarden, waaronder het feit dat de coulanace van 6 maanden slechts geldt voor leningen waarvan de restantschuld lager is dan 2.5 mln.	art
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020	Financieel ondersteunen van belangrijke onderdelen van de sport- en culturele infrastructuur.	Het verstrekken van een subsidie om belangrijke onderdelen van de sport- en culturele infrastructuur te ondersteunen.	sart
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II (deel sociale ondernemers)	De gemeente ziet het belang van de impact die sociale ondernemingen weten te realiseren en wil voorkomen dat ook deze sector onnodig hard geraakt wordt.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat sociale ondernemers failliet gaan.	sart
Steunfonds sportverenigingen	Voorkomen van het omvallen van Rotterdamse sportverenigingen.	Het verstrekken van een subsidie om sportverenigingen moeten sluiten.	sart
Coronaloeket	Binnen twee dagen (voor complexe aanvragen langer) antwoord op creatieve ideeën van ondernemers.	Het oprichten van een coronaloeket met maatwerkoplossingen.	ar
Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van de coronacrisis	Uniformiteit in handelen voor subsidierelaties.	Verschillende scenario's uitwerken hoe om te gaan met verleende subsidie, waarbij de subsidierelatie niet meer aan de eisen van de subsidie kan voldoen.	r
Subsidie desinfectiemiddelenbijdrage sportverenigingen	Een bijdrage leveren voor de aanschaf van desinfectiemiddelen voor Rotterdamse sportverenigingen.	Een vergoeding tussen de € 150 en € 300 per sportvereniging uitbetalen via Rotterdam Sportsupport.	srt
Leningsfaciliteit en huurkorting Ahoy	Tijdelijke huuraafspraken met Ahoy en een lening zodat Ahoy open kan blijven.	Een lening van € 2,4 mln. aan Ahoy B.V. verstrekken en huurcoulanace geven aan Ahoy.	srt
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2020, Winterterrassen)	Het mogelijk maken van winterterrassen voor horecaondernemers.	De mogelijkheid bieden aan horecaondernemers om hun terras ook in de winter te exploiteren.	sart
Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierenparken Rotterdam	Directe liquiditeitsproblemen oplossen en ter overbrugging van het omzetverlies.	Tijdelijk ondersteunen van Diergaarde Blijddorp met een lening ter overbrugging van het omzetverlies.	sart

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel C

Maatregel	Doel	Aanpak	Smart
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II	Om sluitingen van sport- en culturele instellingen ten gevolge van de huidige coronabestrijdingsmaatregelen te voorkomen.	Het verstrekken van een subsidie om sluitingen van sportinstellingen, cultuurinstellingen en sociale ondernemers te voorkomen.	sart
Innovatievouchers	Om innovatieve ondernemers, start-ups, scale-ups en innovatief mkb, met een schaalbare en haalbare technologische propositie te stimuleren en te ondersteunen om hun innovatieve technologieën verder te ontwikkelen, te implementeren of op te schalen.	Beschikbaar stellen van een innovatievouchers aan ondernemers.	srt
Digitaliseringsvouchers	Om micro en kleine (min. 3 jaar) in Rotterdam gevestigde mkb-bedrijven te ondersteunen en te stimuleren om door digitaliseringsmaatregelen omzet te behouden of te vergroten gedurende de klantcontactbeperkingen tijdens de coronaperiode.	Beschikbaar stellen van een digitaliseringsvoucher aan ondernemers.	srt
Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf	Snelle terugkeer naar werk voor groepen die nu instromen.	Het creëren van extra werkgelegenheid door geplande investeringen in de fysieke ruimte naar voren te halen.	sart
Ruimere inkoopmogelijkheden ter ondersteuning van de lokale economie en werkgelegenheid	Verruimen van inkoopmogelijkheden van de gemeente Rotterdam.	Verruimen van inkoopmogelijkheden bij lokale ondernemers (d.w.z. verhoogde drempelwaarden voor onderhandse gunning, passend binnen het geldende recht).	rt
Coulanceregeling Algemene legesverordening corona evenementenvergunningen	Tegemoetkoming aan organisatoren van evenementen.	Teruggave van betaalde leges aan evenementenorganisatoren.	sart
Rotterdam sterker door jongeren	Meerdere doelen. Hoofddoel: om de impact van Corona op jongeren te dempen met als beoogd effect meer perspectief voor jongeren, een grotere zelfredzaamheid en meer zelfoplossend vermogen.	Een programma met drie pijlers (betrekken en bereiken van jongeren, basis op orde en perspectief op onderwijs en werk) uitvoeren voor jongeren.	art
TONK 010	Tijdelijke tegemoetkoming noodzakelijke kosten voor huishoudens.	TONK bijdrage overmaken aan burgers die hier recht op hebben.	sart
Vergunningvrij plaatsen terrasvlonders	Het tot 100% uitbreiden van het terras doormiddel van vlonders.	Het beschikbaar stellen van terrasvlonders zodat ondernemers met deze vlonders hun terrassen kunnen uitbreiden.	smart
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel III en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021	Noodsteun in de vorm van subsidie te verstrekken aan instellingen of ondernemers die een essentieel onderdeel uitmaken van de sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur in de gemeente Rotterdam.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat cultuurinstellingen failliet gaan.	sart

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel C

Maatregel	Doel	Aanpak	Smart
Verruiming kwaliteitseisen terrassen	Mogelijk make van (semi-)permanente terrasschotten of overkappingen om bij te dragen aan een hogere terrasomzet voor de horeca ondernemer.	Aanpassen van de kwaliteitseisen van de terrassen om het plaatsen van terrasschotten en overkappingen toe te staan.	sart
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2021)	Het mogelijk maken van terrassen voor horecaondernemers.	De mogelijkheid bieden aan horecaondernemers om hun terras uit te breiden om zo meer klanten te kunnen bedienen terwijl de coronaregels van toepassing zijn.	sart
Subsidieregeling horecavouchers	Horeca ondernemers faciliteren bij het coronaproof maken van hun terrassen of horecagelegenheid.	Het aanbieden van een horecavoucher.	sart
Herziene Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed	Verlichting van vaste (huur) lasten voor huurders van gemeentelijk vastgoed.	Tijdelijk opschorten van huurbetalingsverplichtingen en later verlichting van de huur voor huurders van gemeentelijk vastgoed.	art
Bijdrageregeling sportverenigingen	Zo veel mogelijk verenigingen het vitaliteitsonderzoek laten invullen.	Een bijdrage van € 5 per lid van 18 jaar en ouder aan sportverenigingen uitkeren via Rotterdam Sportsupport voor verenigingen die het vitaliteitsonderzoek hebben ingevuld.	srt
Subsidieregeling coronasteun ijsbanen 2020	Mogelijk maken dat ijsbanen een beroep kunnen doen op de landelijke regeling specifieke uitkering zwembaden en ijsbanen COVID-19.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat de ijsbaan moet sluiten.	sart
Bestrijding eenzaamheid onder ouderen	Bestrijding van eenzaamheid onder ouderen.	voorstellen uitvoeren van partners van de CER en instellingen van de Coalitie Ertoe Rotterdam ter bestrijding van de eenzaamheid onder ouderen.	ar
Subsidieregeling coronasteun sport	Rotterdamse sportaccommodaties behouden.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat sportinstellingen, zwembaden en de ijsbaan moeten sluiten.	sart
Coulanceregeling leges horecaverGUNningen	Horecaondernemers tegemoetkomen.	Leges van horecaverGUNning met 40% verminderen.	sart
Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen	Het eenmalig financieel ondersteunen van scouting- en speeltuinorganisaties.	Het verlenen van een subsidie van € 2500 om scoutinggroepen en speeltuinen te ondersteunen.	sart
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel IV en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 deel II	Noodsteun in de vorm van subsidie verstrekken aan instellingen of ondernemers die een essentieel onderdeel uitmaken van de sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur in de gemeente Rotterdam.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat cultuurinstellingen failliet gaan.	sart
Uitwerking NPO	Versterk de pedagogische infrastructuur om de school heen middels NPO gemeentegelden.	Op vier hoofdlijnen (A. Extra taal en rekenen voor po en vo B. Hulpverlening en zorg op school C. Taalontwikkeling van de jongste kinderen (ve en po groep 1 en) D. Leeftijd, bewegen en welzijn) ondersteuning bieden aan het onderwijs en onderwijspartners.	sart

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel C

Maatregel	Doel	Aanpak	Smart
Subsidieregeling makers 2021	Ondersteunen van zelfstandig makers en makerscollectieven in de creatieve en culturele sector in de meest brede zin, bij het herstel van hun beroepspraktijk aan het einde van de coronaperiode.	Een subsidie tussen de € 2.500 en € 7.500 verstrekken aan zelfstandige makers en makercollectieven.	sart
Tijdelijke regels terrassen vanwege corona (2022)	Het verlengen van eerdere terrasuitbreidingsmaatregelen.	De mogelijkheid bieden aan horecaondernemers om hun terras uit te breiden om zo meer klanten te kunnen bedienen terwijl de coronaregels van toepassing zijn.	sart
Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021/2022 deel V en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021/2022 deel III	Noodsteun in de vorm van subsidie verstrekken aan instellingen of ondernemers die een essentieel onderdeel uitmaken van de sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur in de gemeente Rotterdam.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat cultuurinstellingen failliet gaan.	sart
Experiment evenementenkraskaart	Horecaondernemers in het bezit van een exploitatievergunning de mogelijkheid bieden om met één evenementenvergunning snel en flexibel vijf kleinschalige evenementen te organiseren op het vergunde terras.	Het aanbieden van een evenementenkraskaart.	sart
Subsidieregeling coronasteun sport deel II	De exploitatie van de Rotterdamse sportaccommodaties behouden.	Het verstrekken van een subsidie om te voorkomen dat sportinstellingen, zwembaden en de ijsbaan moeten sluiten.	sart

Noten: Voor alle maatregelen zonder voetnoot in deze tabel geldt dat de informatie voortkomt uit dezelfde bronnen die in bijlage 5 en bijlage 6 bij de maatregel vermeld zijn. De bronvermelding is hier daarom niet nogmaals opgenomen.

[a](#) College van B en W Rotterdam, "Herziene Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb2708, 2 maart 2021).

[b](#) College van B en W Rotterdam, "Stand van zaken Welzijn – een mid term review," commissie ZOCS (collegebrief, 20bb9866 22 juli 2020).

[c](#) Gemeente Rotterdam (cluster BCO), "Notitie MT FINK: invorderingsbeleid a.g.v. Corona COVID-19 voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren)," 20 maart 2020.

[d](#) College van B en W Rotterdam, "Rotterdamse herstelaanpak jongeren en aanpak Jeugdwerkgelegenheid," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb18689, 15 december 2020).

[e](#) College van B en W Rotterdam, "Coulanceregeling gemeenteleningen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb007030, 9 juni 2020).

[f](#) College van B en W Rotterdam, "Afdoeningsvoorstel motie Werkgelegenheidsparagraaf (20bb9600 en 20bb9596) i.c.m. toezegging PVE Hofplein (werkgelegenheid) (21bb5445)," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb13375, 2 november 2021).

bijlage 8 Geanalyseerde afwegingen steunverlening

Een deel van de coronasteunmaatregelen bood steun aan organisaties. Dit betreft met subsidieregelingen, coulanceregelingen en verordeningen. De rekenkamer heeft de consistentie van deze maatregelen met de 'leidraad Rotterdamse coronanoodsteun', en het 'beleidskader coronasteun 2021' bekeken.

Deze analyse is uitgevoerd op maatregelen die, volgens een brief van het college van B en W, onder het 'beleidskader coronasteun 2021' vielen, en op subsidieregelingen, coulanceregelingen of verordeningen die rond of na publicatie van deze brief in werking zijn getreden. Dit betreft de volgende coronasteunmaatregelen:

- Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed;
- Coulanceregeling gemeenteleningen;
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020;
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II (deel sociale ondernemers);
- Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II;
- Herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed Rotterdam;
- Innovatievouchers;
- Digitaliseringsvouchers;
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel III en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021;
- Subsidieregeling horecavouchers;
- Herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed Rotterdam;
- Subsidieregeling coronasteun ijsbanen 2020;
- Subsidieregeling coronasteun sport;
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel IV en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 deel II;
- Subsidieregeling makers 2021;
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021/2022 deel V en Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021/2022 deel III; en
- Subsidieregeling coronasteun sport deel II.

bijlage 9 Overzichten gemonitorde informatie

Tabel D: Gemonitorde gekwantificeerde informatie m.b.t. economische maatregelen

Maatregel	Gemonitorde gekwantificeerde informatie voor college
Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed	• “Signalen” van huurders gemeentelijk vastgoed aan gemeente, niet geduid wat dit betekent^a
Herziene Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed	Zie gemonitorde informatie bij maatregel ‘Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed’
Invorderingsbeleid a.g.v. corona voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren),	• Aantal aanvragen voor ondersteuning levensonderhoud of bedrijfskredieten bij het Regionaal Bureau Zelfstandigen (RBZ)^b • Verstrekte voorschotten bij RBZ^c • Aanvragen en toekenningen Tozo^d • Toekenningen NOW^e • Oriëntatiegesprekken schulddienstverlening met burgers^f • Burgers doorverwezen naar kredietbank Rotterdam^g • Huisuitzettingen^g • Faillissementen in de regio (Groot) Rijnmond^h • Bruto regionaal productⁱ • Inwoners die zeggen sinds coronacrisis inkomensverlies te hebben^j • Inwoners die zeggen sinds coronacrisis baan verloren te hebben^j
Maatregelen op het gebied van lokale belastingen voor ondernemers en zzp'ers a.g.v. corona	Zie gemonitorde informatie bij maatregel ‘Invorderingsbeleid a.g.v. corona’
Maatregelen aanslagoplegging en invordering gemeentelijke heffingen	Zie gemonitorde informatie bij maatregel ‘Invorderingsbeleid a.g.v. corona’
Coronaloket	• Klantcontacten ondernemersbalie gemeente Rotterdam^k • Faillissementen in de regio (Groot) Rijnmond
Scenario's voor subsidiewijzigingen a.g.v. coronacrisis	• Algemene gegevens over Rotterdamse economie namelijk bruto regionaal product en faillissementen in de regio (Groot) Rijnmond
Leningsfaciliteit en huurkorting Ahoy	• Verlies Ahoy periode februari – september 2020ⁿ • Boeking Ahoy september 2020 – april 2021ⁿ
Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierentuinen en dierenparken Rotterdam	• Omzetverlies Diergaarde Blijdorp maart – juni 2020^o • Reeds door Diergaarde Blijdorp doorgevoerde kostenbesparingen^p
Innovatievouchers	-
Digitaliseringsvouchers	-
Rotterdamse werkgelegenheidsparagraaf	• Stages gestart in MBO in regio Rijnmond^q • Bijstandsuitkeringen • Aanvragen bijstand^r • Uitstroom bijstand^s
Ruimere inkoopmogelijkheden ter ondersteuning van de lokale economie en werkgelegenheid	-
Coulanceregeling Algemene legesverordening corona evenementenvergunningen	• Verleende steun vanuit Noodfonds Sport en Cultuur aan culturele organisaties in 2020^t

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel D

Maatregel	Gemonitorde gekwantificeerde informatie voor college
TONK 010	- Aanvragen en toekenningen TONK^u - Burgers doorverwezen naar kredietbank - Huisuitzettingen
Twee maatregelen om de financiële positie van horecaondernemingen te versterken middels coulance voor gemeentelijke heffingen en leges ^v	- Hotelovernachtingen^w - Bezettingsgraad hotels^x
vijf maatregelen om grotere en aantrekkelijkere horecaterrassen toe te staan ^y	aantal geplaatste terrasvlonders^z
maatregel om als horecaondernemer makkelijker kleine evenementen op terrassen vergund te krijgen (namelijk evenementenkraskaart)	-
maatregel om horecagelegenheden te helpen '1,5m-proof' te worden (namelijk de Subsidieregeling horecavouchers)	-
14 maatregelen sport- en cultuurstellingen ^{aa}	- Cultuurstellingen die aanvraag Noodfonds Sport en Cultuur deden en totaal besteed bedrag aan cultuurstellingen uit dit Noodfonds.^{ab} - Kaartverkoop via een bepaald online ticketbureau. - Faillissementen van alle eenmanszaken bedrijven en instellingen gezamenlijk^{ac} - Aandeel werkgelegenheid cultuur, sport en recreatie in gehele Rijnmondse arbeidsmarkt^{ad} - Zzp'ers werkzaam in cultuur, sport en recreatie^x - Krimp van de cultuursector^{ae} - Rotterdamers die zeggen minder of helemaal niet meer te sporten tijdens de gehele coronacrisis^{af}
subsidiegeregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II (sociale ondernemers)	Faillissementen van alle eenmanszaken bedrijven en instellingen gezamenlijk^{ag}
subsidiegeregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen	-
subsidiegeregeling makers 2021	Zie gemonitorde informatie '14 maatregelen sport- en cultuurstellingen' (afgezien van het gebruik van de maatregel Noodfonds Sport en Cultuur)

Noten:

^a Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 15 mei 2020, 6.

^b College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 27 maart 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb3909, 27 maart 2020).

^c Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 26 mei 2020; College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 5 juni 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7118, 5 juni 2020).

^d Verschillende malen, o.a. Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 17 april 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 9 februari 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021.

^e Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 15 mei 2020; Gemeente Rotterdam (SO), "Economische impact corona Rotterdam nummer," (collegepresentatie, Rotterdam, 29 mei 2020).

^f Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020.

^g Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 10 februari 2020.

^h Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020; Werkgevers Servicepunt Rijnmond, "Economische impact van het corona virus Rotterdam," 16 juni 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 10 februari 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 9 februari 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 15 mei 2020

ⁱ Gemeente Rotterdam (SO), "Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda," 8 juni 2021; Gemeente Rotterdam, "Integrale Update & Monitor," 10 februari 2020; Gemeente Rotterdam (SO), "Beeld van economie in (enkele sectoren van) Rotterdam," 24 september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door.,"(collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021).

^j Meting twee tot en met vijf van het onderzoekstraject "De Maatschappelijke impact van COVID-19."

^k College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 29 mei 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb6769, 29 mei 2020).

^l College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 12 juni 2020," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7515, 12 juni 2020).

^m Besluitvorming College van B en W Rotterdam, 1 september 2020.

Vervolg noten:

- n** Rotterdam Ahoy, "Gevolgen Ahoy Noodverordening d.d. 29 april 2020," Gemeente Rotterdam (SO) (brief, 30 april 2020).
- o** Rotterdam Ahoy, "Huur Ahoy Rotterdam," Gemeente Rotterdam (SO) (brief, 4 juni 2020).
- p** Diergaarde Blijdorp, "Onderbouwing aanvraag noodfonds Gemeente Rotterdam," 21 juni 2020.
- q** Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 9 februari 2021.
- r** Verschillende malen, o.a. Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 april 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021.
- s** Gemeente Rotterdam, "Integrale Update en Monitor," 9 februari 2021.
- t** Gemeente Rotterdam (MO), "Analyse gevolgen coronacrisis Rotterdamse cultuursector voor de tweede helft van 2020 en de langere termijn," augustus 2020.
- u** Gemeente Rotterdam (BCO), "Herstelprogramma Rotterdam sterker door," (collegepresentatie, Rotterdam, 30 april 2021).
- v** Het betreft hier de maatregelen 'Geen precarioheffing over 2020 en 2021' en 'Coulanceregeling leges horecavergunningen'.
- w** Gemeente Rotterdam, "Beeld van economie in (enkele sectoren van) Rotterdam," bijlage bij collegevergadering 24 september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 26 mei 2020.
- x** Gemeente Rotterdam (SO), "Economische impact corona Rotterdam nummer," (collegepresentatie, Rotterdam, 29 mei 2020).
- y** Het betreft hier de maatregelen 'Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19, 29 mei 2020', 'Vergunningsvrij plaatsen terrasvlonders', 'Verruiming kwaliteitseisen terrassen', 'Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19, 2021' en 'Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19, winterterrassen'.
- z** Besluitvorming College van B en W Rotterdam, 1 september 2020, 3.
- aa** 'Subsidiereregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020', 'Bijdrageregeling sportverenigingen', 'Subsidiereregeling coronasteun ijsbanen', 'Subsidiereregeling coronasteun sport', 'Steunfonds sportverenigingen', 'Subsidie desinfectiemiddelenbijdrage sportverenigingen', 'Bijdrageregeling sportverenigingen', 'Subsidiereregeling coronasteun sport deel II', 'Subsidie Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II', 'Subsidiereregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel III', 'Subsidiereregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021 deel IV', 'Subsidiereregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen 2021 deel II, 30 augustus', 'Subsidiereregeling Rotterdamse corona noodsteun 2021/2022 deel V' en 'subsidiereregeling Rotterdamse corona noodsteun privaat gefinancierde culturele ondernemingen'.
- ab** Gemeente Rotterdam (MO), "Analyse gevolgen coronacrisis Rotterdamse cultuursector voor de tweede helft van 2020 en de langere termijn," augustus 2020.
- ac** Circa tienmaal gemonitord, o.a. in Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021, 11; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020.
- ad** Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021, 13.
- ae** Gemeente Rotterdam (BCO), "Rotterdam. Sterker door," (collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021), 12.
- af** Gemeente Rotterdam, "Beeld van economie in (enkele sectoren van) Rotterdam," 24 september 2021, 27.
- ag** Circa tienmaal gemonitord, o.a. in Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021, 11; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020.

Tabel E: Gemonitorde gekwantificeerde informatie m.b.t. maatschappelijke maatregelen

Type maatregel	Gemonitorde gekwantificeerde informatie voor college
Sociale hulpdienst corona	Zie maatregel 'Bestrijding eenzaamheid ouderen' en daarnaast: • Perceptie bewoners dat buurtgenoten elkaar helpen^a • Mensen die aangeven burens te helpen^b • Mensen die aangeven hulp van burens, vrienden of familie te ontvangen^b
Noodfondsvoorziening welzijn	• Oriëntatiegesprekken schulddienstverlening met burgers^c • Burgers doorverwezen naar kredietbank Rotterdam^d • Huisuitzettingen^d
Jongerenoverbruggingsbudget (JOB)	Zie gemonitorde signalen maatregel 'Noodfondsvoorziening welzijn'
Rotterdam sterker door jongeren	• Stageplekken gestart in MBO^e • Meldingen wijkteams^f • Jeugd-meldingen bij de wijkteams^c • Instroom wijkteams^g • Uitkeringen voor jongeren (18 -27 jaar) • Vacatureontwikkeling^h • Intakegesprekken jongerenloket^f • Aantal verzoeken om bemiddeling schuldenⁱ • Mensen met stress^j • Mensen die uitzichtloosheid ervaren^j • Mensen die angstig zijn^j • Nieuwe partners van de aanpak Sterker Door Jongeren^k • Aanvragen briefadressen voor bankslapers^l • Jeugdwerkloosheid^m • Vroegtijdig schoolverlatersⁿ
Bestrijding eenzaamheid onder ouderen	• Mensen met stress^j • Mensen die uitzichtloosheid ervaren^j • Mensen die angstig zijn^j • Mensen die zeggen face-to-face contact met familie/vrienden te vermijden^o • Mensen die zeggen zoveel mogelijk thuis te blijven
Aanpakken stagetekort	• Stageplekken gestart in MBO^p • Uitkeringen voor jongerenⁱ • Aanvragen uitkeringen door jongeren^q • Vroegtijdig schoolverlatersⁿ
Zomercampus010	• Mentaal welzijn jongeren 16 t/m 26 jaar^d • Jeugd-meldingen bij wijkteams^c
Uitwerking NPO	• Kinderen buiten beeld bij basisschool, voortgezet onderwijs of kinderdagverblijf^r • Jeugd-meldingen bij wijkteams^c • Mentaal welzijn jongeren 16 t/m 26 jaar^d • Vroegtijdig schoolverlatersⁿ
Coulanceregeling begraven en cremieren	-
Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020	-

noten op volgende pagina

Noten:

- a Gemeente Rotterdam (BCO), "Impact van de crisis op de stad en haar bewoners," (collegepresentatie, Rotterdam, 4 september 2020).
- b Erasmus Universiteit Rotterdam en Gemeente Rotterdam, "De maatschappelijke impact van COVID-19," (collegepresentatie, Rotterdam, 24 april 2020).
- c Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020.
- d Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 10 februari 2020.
- e Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021, 23; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020, 3.
- f Meerdere malen, o.a. Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 9 februari 2021.
- g Meerdere malen, o.a. Gemeente Rotterdam (BCO), "Impact van de crisis op de stad en haar bewoners," (collegepresentatie, Rotterdam, 4 september 2020).
- h Meerdere malen, o.a. Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020; Werkgevers Servicepunt Rijnmond, "Economische impact van het Corona virus Rotterdam," 16 juni 2020.
- i Meerdere malen, o.a. Gemeente Rotterdam, "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020.
- j Meerdere malen, o.a. Gemeente Rotterdam (BCO), "Herstelprogramma Rotterdam sterker door," (collegepresentatie, Rotterdam, 30 april 2021).
- k Gemeente Rotterdam (BCO), "Herstelprogramma Rotterdam sterker door," (collegepresentatie, Rotterdam, 30 april 2021).
- l Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 9 februari 2021.
- m Werkgevers Servicepunt Rijnmond, "Economische impact van het Corona virus Rotterdam," 16 juni 2020.
- n Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 15 februari 2022.
- o Meerdere malen, o.a. Engbersen, De laag-vertrouwensamenleving.
- p Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 24 september 2021, 23; Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 2 december 2020, 3.
- q Meerdere malen, onder meer College van B en W Rotterdam, "Ontwikkelingen en maatregelen COVID-19 (corona) virus," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb6769, 29 mei 2020, 5. College B en W, "Ontwikkelingen en maatregelen COVID-19 (corona) virus," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 20bb7118, 5 juni 2020), 5.
- r Gemeente Rotterdam (BCO), "Integrale Update & Monitor," 17 april 2020, 8.

bijlage 10 Evaluatie economische maatregelen

Herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed

De 'Herziene coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed' werd in februari 2022 geëvalueerd; de regeling zelf liep eind 2024 af.⁴⁹⁶ De evaluatie had de vorm van een brief van het college van B en W aan de raad. In de brief werd niet expliciet geoordeeld over de effectiviteit of het doelbereik van de maatregel. Wel stelde het college van B en W vast dat er minder aanvragen zijn gedaan dan de gemeente vooraf had verwacht. Het college van B en W verklaarde dit onder meer door te stellen "dat er (van rijkswege) royaal steun verleend is, waardoor de omzetverliezen [van huurders] relatief beperkt bleven."

Het college van B en W schreef ook dat "gesteld kan worden dat de gemeente als verhuurder gedaan heeft wat van haar verwacht mocht worden." Zij onderbouwde dit door onder andere te wijzen op het "beperkte aantal" afgewezen verzoekers dat om een heroverweging heeft gevraagd. Uit de brief is af te leiden dat 85% van de afgewezen verzoekers niet om heroverweging heeft verzocht. Hoewel dit percentage inderdaad een indicatie kan zijn voor tevredenheid met de regeling onder de doelgroep, is het daarvoor geen hard bewijs. Om te onderbouwen dat de gemeente heeft gedaan wat van haar verwacht kon worden, zou de gemeente beter ook onderzoeksresultaten betrekken van bijvoorbeeld een tevredenheidsonderzoek onder de doelgroep. In de brief staat verder dat de maatregel werd voortgezet. Welke lessen in de toekomst benut zouden (kunnen) worden, blijkt niet uit de brief.

Coronaloeket

Het Coronaloeket werd geëvalueerd in november 2020 en in mei 2021; het loket bestond tot eind 2022.⁴⁹⁷ Het Coronaloeket bestaat uit twee onderdelen: de Ondernemersbalie (frontoffice) en een maatwerkloket. De evaluatie uit 2020 bevatte geen duidelijk oordeel over doelbereik of effectiviteit. Wel wordt beschreven hoeveel vragen zijn verwerkt. Bij de frontoffice zijn tot november 2020 2041 coronagerelateerde vragen binnengekomen, zo vermeldt de evaluatie: Het maatwerkloket heeft tot november 2020 61 vragen ontvangen.

De evaluatie uit 2020 maakt deel uit van de concept tussenevaluatie van RSD. Deze evaluatie betrof een onderzoek naar de waardering voor het coronaloeket onder gemeenteambtenaren, opgehaald middels gesprekken met zestien gemeenteambtenaren. Het document bevat geen kwantitatieve gegevens over de resultaten van het coronaloeket. Met de evaluatie beoordeelde de gemeente het loket als positief. Ze schreef namelijk: "Het Coronaloeket heeft zichzelf bewezen en wordt door zowel medewerkers als ondernemers positief beoordeeld."⁴⁹⁸ De ambtenaren vergeleken het proces van het verwerken van ondernemersvragen, waaronder ook vergunningsaanvragen, met de situatie vóór corona. Dat het loket zich bewezen heeft,

⁴⁹⁶ College van B en W Rotterdam, "Eindrapportage Herziene Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed/nieuwe coulanceregeling," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb001336, 15 februari 2022); Gemeente Rotterdam (SO), "Update vouchers," z.d.

⁴⁹⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), "Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door," november 2020; Gemeente Rotterdam (SO), "Tussentijdse evaluatie Coronaloeket," 4 mei 2021

⁴⁹⁸ Gemeente Rotterdam (SO), "Tussentijdse evaluatie Coronaloeket," 4 mei 2021, 5.

blijkt volgens de gemeente uit het feit dat de werkwijze heeft geleid tot “meer snelheid, meer onderling begrip [tussen ambtenaren], meer gevoel van samenwerking.”⁴⁹⁹ Daarnaast is er door “het multidisciplinaire karakter [van de samenwerking tussen ambtenaren via het loket] ook sprake van inhoudelijke verrijking.”⁵⁰⁰ Deze bevindingen worden onderbouwd door beschrijving van wat in (een of meer) interviews met ambtenaren gezegd is. Hoewel de positieve ervaringen van ambtenaren een aanwijzing zijn dat het loket goed werkte, zou een sterkere onderbouwing ook de ervaringen van de doelgroep bevatten of het resultaat voor deze doelgroep, het liefst ook op een kwantitatieve manier.

Innovatievouchers en digitaliseringsvouchers

De maatregelen ‘innovatievouchers’ en ‘digitaliseringsvouchers’ zijn geëvalueerd na het aflopen van deze regelingen.⁵⁰¹ De evaluatie laat zien hoe vaak de vouchers zijn aangevraagd, hoe vaak ze zijn toegekend en voorbeelden van in aanvragen genoemde bestedingsdoelen voor de vouchers. Er wordt geen oordeel gegeven over de effectiviteit en/of het doelbereik van deze maatregelen.⁵⁰²

Werkgelegenheidsparagraaf

De maatregel ‘werkgelegenheidsparagraaf’ bestond onder andere uit een scholingsfonds, waarmee werkzoekenden en kwetsbare werkenden zich konden om-, her- of bijscholen. In november 2020 is in de concept tussenevaluatie van RSD een korte evaluatie van de maatregel opgesteld.⁵⁰³ Deze evaluatie is niet ambtelijk of bestuurlijk vastgesteld. In de evaluatie komt het doelbereik niet aan de orde. Alleen het proces om het fonds te organiseren, is beoordeeld.

Horecamaatregelen

Hoewel de horecamaatregelen beperkt gemonitord zijn voor het college van B en W (zie paragraaf 6-3-1), heeft de gemeente wel drie evaluaties van deze maatregelen uitgevoerd. Dit betreft evaluaties van de vijf maatregelen om grotere en aantrekkelijkere terrassen toe te staan.

Circulaire vlonders

In november 2020 is in de concept tussenevaluatie van RSD ook een evaluatie van de “circulaire vlonders” opgesteld.⁵⁰⁴ Deze evaluatie is niet ambtelijk of bestuurlijk vastgesteld. De evaluatie is geschreven op basis van gesprekken met ambtenaren en gebiedscommissieleden. Hoeveel mensen zijn geïnterviewd is niet duidelijk. De maatregel werd vervolgens vooral positief beoordeeld. De rekenkamer merkt op dat de onderbouwing dun oogt. De methoden van dit kwalitatieve evaluatieonderzoek zijn namelijk nauwelijks beschreven en er is bijna nergens aangegeven welke gegevens de bronnen vormen voor de bevindingen.

⁴⁹⁹ Gemeente Rotterdam (SO), “Tussentijdse evaluatie Coronaloket,” 4 mei 2021, 5.

⁵⁰⁰ Gemeente Rotterdam (SO), “Tussentijdse evaluatie Coronaloket,” 4 mei 2021, 4.

⁵⁰¹ Gemeente Rotterdam (SO), “Update vouchers,” z. d. Daarnaast is het vormgevingsproces van de maatregel ‘Innovatievouchers’ in november 2020 kort geëvalueerd. De regeling was toen echter nog niet gestart. De rekenkamer behandelt deze evaluatie daarom niet in dit onderzoek. Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

⁵⁰² De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat er voor de evaluatie van de digitaliseringsvouchers ook met ondernemers is gebeld.

⁵⁰³ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

⁵⁰⁴ Gemeente Rotterdam (BCO), “Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door,” november 2020.

Terrasuitbreidingsmaatregelen

In september 2021 verschenen twee evaluaties van de terrasuitbreidingsmaatregelen.⁵⁰⁵ De eerste evaluatie betrof een onderzoek op basis van interviews met tien professionals (gemeenteambtenaren en politiemedewerkers) en vijf gebiedscommissieleden en cijfers over geluidsoverlast vanuit horeca. In deze evaluatie werd geen oordeel geveld over de effectiviteit of het doelbereik van de maatregelen. Wel werden indrukken van de geïnterviewden gepresenteerd over onder meer de bijdrage van de maatregel op onder meer de horecaomzet, de waardering van ondernemers en bezoekers voor de terrassen, over de omvang van de terrassen, over toegankelijkheid van de stoepen, veiligheidsbeleving in de buurt van de terrassen en over de parkeerdruk in de buurt.

De enige kwantitatieve informatie in deze evaluatie zijn cijfers over geluidsoverlast. Dat betreft de geluidsoverlastmeldingen over horeca die Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) en de politie maandelijks registreerden in de periode januari 2018 tot augustus 2021. Deze cijfers laten voor de coronazomer van 2020 een tegengesteld beeld zien: volgens de politieregistraties was er die zomer meer horecageluidsoverlast dan in de eerdere zomers, volgens de DCMR-cijfers juist minder. Deze tegenstrijdigheid werd in de evaluatie niet geduid. De cijfers zijn ook niet nauwkeurig genoeg om de werking van de maatregel te beoordelen; deze betreffen immers niet alleen terrassen maar ook overlast van bijvoorbeeld horecakeukens en binnenruimtes van horecagelegenheden. De gemeente constateerde zelf “dat het moeilijk is om meldingen van geluidsoverlast door horeca te relateren aan de uitbreiding van terrassen.”⁵⁰⁶

De tweede evaluatie bevatte een summier beschrijving van de informatiebronnen. De evaluatie vond plaats op basis van “ambtelijke analyses, sessies met Koninklijke Horeca Nederlanders en bewoners en een onderzoek door OBI (waaronder interviews met gebiedscommissieleden en veiligheidspartners).”⁵⁰⁷ Met het onderzoek door OBI wordt waarschijnlijk het hierboven behandelde evaluatieonderzoek bedoeld, maar dat is niet zeker omdat het onderzoek niet bij naam genoemd is. De maatregel wordt beoordeeld als positief voor het verdienmogelijkheden van de horeca, maar negatief voor de openbare orde, verkeersveiligheid, sociale veiligheid, toegankelijkheid en de balans in het gebruik ten opzichte van andere functies van de openbare ruimte. “Op basis van de inzichten uit de evaluatie en de daaruit volgende weging van de scenario’s heeft het scenario niet verlengen ambtelijk de voorkeur.”⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Gemeente Rotterdam (MO), “Evaluatie terrasuitbreiding 2021,” september 2021; Gemeente Rotterdam (BCO), “Evaluatie uitbreiding terrassen,” 27 september 2021. Volgens de gemeente zijn hiermee de maatregelen “Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19 (2020, Winterterrassen),” “Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19 (2021),” “Vergunningvrij plaatsen terrasvloers,” “Tijdelijke verruiming kwaliteitseisen terrassen” en “Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19 (2020)” geëvalueerd.

⁵⁰⁶ Gemeente Rotterdam (BCO), “Evaluatie uitbreiding terrassen,” 13.

⁵⁰⁷ Gemeente Rotterdam (BCO), “Evaluatie terrasuitbreiding 2021” 2.

⁵⁰⁸ Gemeente Rotterdam (BCO), “Evaluatie terrasuitbreiding 2021” 2.

bijlage 11 Evaluatie maatschappelijke maatregelen

Rotterdam sterker door jongeren

In januari van 2022 leverde een extern onderzoeksbureau voor de gemeente een evaluatie op van het programma 'Rotterdam sterker door jongeren'. Het programma was toen een jaar oud.⁵⁰⁹ Deze evaluatie bevatte geen oordeel over de effectiviteit of het doelbereik van de aanpak.⁵¹⁰ Wel wordt genoemd hoeveel jongeren bereikt zijn en hoe dit zich verhoudt tot de vooraf gestelde ambitie op dit punt. Hoewel deelnamecijfers belangrijk zijn voor inzicht in de voortgang van het programma, zegt dit weinig over de effectiviteit van het programma. Voor één deelnamecijfer geldt wel dat het ook als positief doelbereik kan worden geteld. Een van de doelen was namelijk dat meer jongeren aan een stages of bijbanen werden geholpen en dit is gelukt voor 137 jongeren.⁵¹¹

In de evaluatie zijn concluderend een aantal "succesvolle elementen" benoemd. De meeste betreffen het proces om de activiteiten te organiseren. Op het vlak van verwacht effect wordt genoemd dat de projecten en activiteiten werken volgens "bewezen succesfactoren, zoals persoonlijke aandacht, outreachend werven en integrale ondersteuning."⁵¹² Om dit laatste oordeel te onderbouwen gebruikt de evaluatie tientallen citaten uit interviews met organisatoren van activiteiten en projecten en met jongeren die er deelnamen.

Voor de evaluatie zijn ook jongeren bevraagd over hun ervaringen met een klein groepje activiteiten en projecten. De maatregeldoelstelling betrof onder meer het vergroten van hun perspectief, en ongeveer vijf jongeren beschrijven dat het project dat zij volgden daaraan bijdroeg. Omdat niet is toegelicht hoeveel jongeren zijn gesproken en hoe deze jongeren zijn geselecteerd (zijn zij willekeurig gekozen uit de deelnemersgroep of heeft de organisatie hen voorgedragen), is niet te beoordelen hoe sterk deze onderbouwing is.

⁵⁰⁹ F. Bevaart en E. Klooster, *Evaluatie Rotterdamse herstelaanpak 2021*, (Amsterdam: Klooster onderzoek en advies en Gemeente Rotterdam, 2022).

⁵¹⁰ De schrijvers merken op dat "het niet mogelijk was om het belangrijkste doel van de Herstelaanpak - het dempen van de impact van COVID 19 - volledig meetbaar te maken." Dit komt "door het ontbreken van vooraf opgestelde uniforme prestatieafspraken [en] grote onderlinge verschillen in de mate en manier van registratie en monitoring" tussen de 47 organisaties. Bevaart, *Evaluatie Rotterdamse Herstelaanpak*, 4. De rekenkamer merkt op dat ook zonder prestatieafspraken en uniforme registratiedata een effectiviteitsstudie gedaan had kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld middels het uitvragen van de ervaringen van jongeren door middel van een vragenlijst onderzoek of een interviewonderzoek ter plekke.

⁵¹¹ Bevaart, *Evaluatie Rotterdamse herstelaanpak 2021*, 21.

⁵¹² Outreachend werken betekent "dat sociale professionals niet geduldig achter hun bureau afwachten tot mensen om hulp vragen, maar zelf initiatief nemen door mensen op te zoeken en (ongevraagd) hulp en diensten aan te bieden". Movisie, *Wat werkt bij Outreachend Werken?*, (Utrecht: 2017), www.movisie.nl/sites/default/files/publication-attachment/Dossier-wat-werkt-bij-outreachend-werken%20%5BMOV-12693403-1.0%5D.pdf.

Uitwerking NPO

De maatregel 'Uitwerking NPO' is op verschillende manieren geëvalueerd.⁵¹³ De wethouder oordeelde in april 2024 in een brief naar de raadscommissie WIOSSAN dat "de Rotterdamse lokale, integrale en meerjarige aanpak zeer succesvol [is] gebleken." Ter onderbouwing stuurde de wethouder drie evaluaties naar de commissie.⁵¹⁴

De eerste is een gemeentelijke evaluatie van de hele maatregel voor de periode tot oktober 2023.⁵¹⁵ Deze evaluatie behandelt de vijf "actielijnen" van de maatregel, en beschrijft per actielijn de voortgang en (vaak) het bereikte aantal leerlingen. Ook aan het doelbereik wordt aandacht geschonken. Op kwalitatieve wijze geeft de evaluatie voor veel maatregelonderdelen weer welke effecten de organisatoren en scholen zien op de bereikte kinderen. Zo staat bijvoorbeeld bij het onderdeel 'extra taal- of rekenlessen door tutores' (van buiten de school) vermeld dat scholen merken dat de deelnemers "beter zijn gaan presteren." Bij het onderdeel "Muziek in de Peutergroep" staat dat "de kinderen heel positief op de activiteiten reageren. Vooral op sociaal-emotioneel vlak is vooruitgang te zien."⁵¹⁶ Echter, niet voor alle onderdelen wordt een resultaat op de bereikte kinderen geschetst. Bovendien is niet in het document opgenomen hoeveel en welke professionals zijn gesproken. Dat maakt het moeilijker te in te schatten hoe hard deze onderbouwing is. Bovendien is er geen sprake van beoordeling door een onafhankelijke, externe partij of door de doelgroep van de maatregel, de schoolkinderen. Ook mist een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden voor deze evaluatie.

Voor een tweetal maatregelonderdelen heeft de gemeente een beoordeling door een onafhankelijke, externe partij laten opstellen. Deze worden hieronder beschreven.

School zorg teams

De tweede evaluatie betrof een evaluatie door een onafhankelijke, externe partij van de intensivering van zogeheten 'school zorg teams.'⁵¹⁷ Deze teams zijn gevormd op 125 scholen.⁵¹⁸ De teams bestaan uit een intern begeleider van de school, een contactpersoon van de Rotterdamse koepel voor passend onderwijs PPO, een schoolmaatschappelijk werker en een wijkteammedewerker-op-school. De intensivering bestaat verder uit een uitbreiding van de ureninzet van de schoolmaatschappelijk werker.

In dit rapport zijn de gebruikte onderzoeksmethoden duidelijk beschreven. De evaluatie is gedaan middels een vragenlijstonderzoek onder 223 leden van in totaal 62 teams en twaalf groepsinterviews met twaalf teams en de betrokken schooldirecteuren. Bij het uitnodigen van mensen voor de groepsinterviews is er op

⁵¹³ Gemeente Rotterdam (MO), "NPO-eindrapportage augustus 2021 tot oktober 2023," z.d.

⁵¹⁴ Wethouder Onderwijs, Cultuur en Evenementen, "Eindrapportage Nationaal Programma Onderwijs (NPO)," commissie WIOSSAN (wethoudersbrief, 24bo004536, 23 april 2024).

⁵¹⁵ Gemeente Rotterdam, "NPO-Eindrapportage augustus 2021 tot oktober 2023," z.d.

⁵¹⁶ Gemeente Rotterdam, "NPO-Eindrapportage augustus 2021 tot oktober 2023," z.d., 9.

⁵¹⁷ L. Middelbeek e.a., *Versterking door intensivering - Eindrapportage onderzoek School Zorg Teams*, (Utrecht: Oberon onderzoek en advies 2023), 12.

⁵¹⁸ De schoolweging wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek berekend en zegt iets over het risico op onderwijsachterstanden van een leerlingpopulatie van een school. Op scholen met een hoge schoolweging is dat risico hoger dan op scholen met een lage schoolweging. Zie ook: Inspectie van het Onderwijs (2022), "Schoolweging PO," geraadpleegd op 5 november 2025, data.overheid.nl/dataset/schoolweging-po.

gelet dat zowel teams zijn uitgenodigd die in de vragenlijst aangaven overwegend positief te zijn, als teams die overwegend negatief waren.

In de evaluatie geven de auteurs geen oordeel over het effect van de maatregel. Wel wordt beschreven “welke (eerste) effecten en resultaten” de deelnemers aan het onderzoek zien. Deze gaan vooral over de effecten op de school en de werkprocessen van de professionals maar zij blijken ook voorzichtig enkele positieve effecten voor kinderen te ontwaren. Zo zijn zij het er gemiddeld (licht) mee eens dat ouders en leerlingen door de aanwezigheid van het team beter passende hulp ontvangen. Ook denken ze gemiddeld dat ouders en leerlingen hierdoor eerder hulp krijgen.⁵¹⁹ Ook deze evaluatie had aan kracht gewonnen met het meenemen van het perspectief van een onafhankelijke, externe partij. Ook het meenemen van het perspectief van de doelgroep van de maatregel, de schoolkinderen en/of hun ouders, zou de onderbouwing sterker maken.

Schoolontbijtprogramma

Een derde evaluatie betrof een evaluatie door een onafhankelijke, externe partij van het zogeheten schoolontbijt. Bij dit project kregen 17 scholen in Rotterdam-West ondersteuning bij het jaarrond verzorgen van ontbijt voor de leerlingen.⁵²⁰ Uit de evaluatie, door het Erasmus MC, blijkt volgens de gemeente “dat het schoolontbijtprogramma op verschillende manieren een positief effect heeft gehad op kinderen. [...] Op school worden de lestijd en het talent van kinderen beter benut.”

Uit de evaluatie blijkt niet hoe het effect van het programma is onderzocht. Het document bevat veel weergaven van indrukken van “schoolpersoneel” en ouders, en ook directe citaten van hun uitspraken over het programma. Het gaat dus zeer waarschijnlijk om een kwalitatieve evaluatie. In totaal worden acht positieve effecten voor kind, ouders en school onderscheiden. Omdat niet in het document is opgenomen hoeveel en welke professionals zijn gesproken en hoe vaak zij tot een positief oordeel kwamen, is het lastig in te schatten hoe hard deze onderbouwing is.

Zomercampus010

Over de Zomercampus010 verschenen twee evaluaties, in respectievelijk augustus en december van 2020.⁵²¹ De eerste betreft een uitgebreide procesevaluatie door een projectleider van de maatregel. Het document bevat geen beschrijving van de methoden die gebruikt zijn voor deze zelfevaluatie. Het beschrijft de ervaringen van de projectleider met de organisatie van het proces en de sterke punten en verbeterpunten die hij terugblikkend onderscheidt. Ook het bereik komt aan de orde: in de evaluatie wordt toegelicht hoeveel inschrijvingen de organisatoren vooraf hoopten te halen en waarom, en in welke mate dit aantal is gerealiseerd. Kort komt ook het doelbereik aan de orde. Er wordt namelijk opgemerkt dat de campus “zeker bij po [primair onderwijs] in een behoefte (blijkt) te voorzien onder de deelnemende

⁵¹⁹ Middelbeek, Versterking door intensivering, 27.

⁵²⁰ De vorm van het ontbijt varieerde. Soms ging het om gezamenlijk klassikaal ontbijten, soms werden bepaalde groepen kinderen uitgenodigd om vóór schooltijd te komen ontbijten, soms werden boodschappentassen met ontbijtspullen voor de hele week uitgedeeld aan ouders.

⁵²¹ Gemeente Rotterdam (MO), “Zelf-evaluatie Zomercampus010,” augustus 2020; K. Hoogeveen, J. Kruiter en J. Lohman, *Zomercampus010 - Evaluatie en een blik op de toekomst*, (Utrecht: Sardes, 2020).

kinderen.”⁵²² De evaluatie bevat dus een oordeel over het effect van de maatregel op basisschoolkinderen, maar deze wordt niet specifiek onderbouwd.

Het doelbereik voor middelbare schoolkinderen wordt enigszins in beeld gebracht door de uitval te beschrijven. Het is immers aannemelijk dat uitval vaak zal voorkomen dat de gestelde doelen bereikt worden, en wanneer een vrijwillig programma door de deelnemers wordt afgemaakt is aannemelijk dat zij er enig nut van ondervinden. Volgens de evaluatie heeft “maar de helft [van de vwo- en havo-leerlingen] het hele programma afgemaakt.” Bij de vmbo-leerlingen was er daarentegen “heel weinig uitval.”⁵²³

De tweede evaluatie werd door een onafhankelijke, externe partij uitgevoerd. Deze stoelt op semigestructureerde interviews met 63 professionals die betrokken waren bij de Zomercampus010.⁵²⁴ Uit “vrijwel alle interviews” komt volgens de onderzoekers naar voren dat de deelnemende kinderen “een leuke tijd hebben gehad (en) nieuwe kinderen, volwassenen en activiteiten hebben leren kennen.” Volgens de onderzoekers was de doelstelling van de campus dat deze “inspirerend, uitdagend en leerzaam” zou zijn. Ze concluderen dat de geïnterviewden “die de nadruk leggen op het “verrijkende aspect” tevreden zijn, degenen die een meer cognitieve invulling op het oog hadden, minder tevreden [zijn] en vinden dat er meer uitgehaald had kunnen worden.”⁵²⁵ Er wordt dus een oordeel gegeven over het doelbereik, maar dit oordeel is niet eenduidig.

Voor de onderbouwing van de bevinding over het doelbereik wordt per schoolniveau – primair onderwijs, vmbo en havo/vwo – steeds een citaat uit de interviews gepresenteerd. Regelmatig wordt ook beschreven dat veel of bijna alle geïnterviewden deze mening deelden. Dat maakt de onderbouwing sterker. Net als in de zelf-evaluatie wordt het aantal bereikte leerlingen in beeld gebracht. Daarbij wordt ook aangegeven hoeveel kinderen en jongeren van een school met een hoge schoolweging afkomstig was. Dat maakt dat een beter beeld wordt geschetst van het doelbereik. De maatregel was immers gericht op “kinderen in een achterstandspositie.”⁵²⁶ Tegelijkertijd is niet onderzocht hoe kinderen de campus ervaren. Uitkomsten van een dergelijk onderzoek hadden het oordeel over het doelbereik kunnen versterken.

⁵²² Gemeente Rotterdam (MO), “Zelf-evaluatie Zomercampus010,” augustus 2020, 1

⁵²³ Gemeente Rotterdam (MO), “Zelf-evaluatie Zomercampus010,” augustus 2020, 2.

⁵²⁴ Hoogeveen, Zomercampus010 - Evaluatie en een blik op de toekomst, 5.

⁵²⁵ Hoogeveen, Zomercampus010 - Evaluatie en een blik op de toekomst, 5.

⁵²⁶ Gemeente Rotterdam (MO), “Zomercampus 2020 – Sprint 1,” 8 mei 2020.

bijlage 12 Bronnenlijst

Gemeentelijke documenten

- Aboutaleb, A. "Impression Reports coronacrisis Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond." Gemeenteraad Rotterdam. Brief, 21bb000351, 12 januari 2021.
- Arsieni, N. e.a. "Motie Eens maar nooit weer!" Gemeenteraad Rotterdam, 21bb3741, 18 maart 2021.
- Baarle, S. van en Zeegers, C., "Amendement: stageplaatsen voor Rotterdamse jongeren." Gemeenteraad Rotterdam, 20bb17079 (12 november 2020).
- College van B en W Rotterdam. "7 stadsprojecten." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb008072, 23 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Aanvullende brief motie 'Zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen'." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb4144, 30 maart 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Afdoeningsvoorstel motie Werkgelegenheidsparagraaf (20bb9600 en 20bb9596) i.c.m. toezegging PvE Hofplein (werkgelegenheid) (21bb5445)." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb13375, 2 november 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Afronding Rotterdam. Sterker door." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 22bb004238, 14 juni 2022.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording schriftelijke vragen." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb3755, 24 maart 2020.
- College van B en W. "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid C.M. Zeegers," Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb004266, 7 april 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid E. Yigit." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb004840, 28 april 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid E. Yigit." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb009024, 14 juli 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid N.D.Z.R. Mohamed-Hoesein." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb007400, 16 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid P.J.H.D. Verkoelen." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb008993, 14 juli 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording vragen Van Wifferen over is Rotterdam voorbereid op het coronavirus?" Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb2263, 3 maart 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Beantwoording technische vragen Begroting 2022 en 2e herziening 2021." Gemeenteraad Rotterdam. 25 oktober 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Beschikbaar stellen van extra rijksmiddelen voor cultuur." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb000410, 19 januari 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Bestrijding van eenzaamheid van ouderen/indienen preaanvraag." Leden van de Coalitie Erbij Rotterdam e/o Subsidie- of opdrachtrelatie Pijler Ertoe doen. Brief, 21MO02600, 25 mei 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Coulanceregeling begraven en cremieren." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb4352, 7 april 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Coulanceregeling gemeenteleningen." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb007030, 9 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Eerste herziening 2020." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb7586 bijlage 20bb7791, 16 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Eindrapportage Herziene Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed/nieuwe coulanceregeling." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 22bb001336, 15 februari 2022.
- College van B en W Rotterdam. "Herziene Coulanceregeling verhuur gemeentelijk vastgoed." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb2708, 2 maart 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Impression reports coronavirus Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb000351, 12 januari 2021.
- College van B en W Rotterdam. "Noodsteun Sport en Cultuur." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb7569, 16 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. "Noodsteunregelingen Culturele Sector." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 22bb712, 1 februari 2022.
- College van B en W Rotterdam. "Notitie vastgoed en aandachtspunten corona en huur." 11 juni 2020.

- College van B en W Rotterdam. “Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 20 maart 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb003704, 20 maart 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 27 maart 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb3909, 27 maart 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 3 april 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb004231, 3 april 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 29 mei 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb6769, 29 mei 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 5 juni 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb7118, 5 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Ontwikkelingen en maatregelen coronavirus (COVID-19) – stand van zaken 12 juni 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb7515, 12 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Resilient Rotterdam strategie 2022/2027 – van risico naar resilience,” gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 22bb001447, 22 februari 2022.
- College van B en W Rotterdam. “Rotterdam. Sterker. Door. in het sociaal domein. Afdoeningsvoorstel motie 'zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen' en toezegging 'Code rood-Corona'.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb2213, 16 februari 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Rotterdamse herstelplan jongeren en aanpak Jeugdwerkgelegenheid.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb18689, 15 december 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Regelingen noodsteun cultuursector.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb003207, 16 maart 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Regelingen noodsteun cultuursector periode mei t/m december 2021.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb11156, 14 september 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Sterker door ... Mensenwerk.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb7683, 23 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Stand van zaken Welzijn – een mid term review.” Commissie ZOCS. Collegebrief, 20bb9866, 22 juli 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Subsidieregeling horecavouchers.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb3095, 16 maart 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb9229, 13 juli 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Toezegging evaluatie beleidskader coronasteun (21bb4459 en 21bb13594).” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb013700, 3 november 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Vaststelling makersregeling 2021.” Gemeenteraad Rotterdam, 21bb13464, 2 november 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Vaststelling wijziging Algemene Legesverordening 2021.” Gemeenteraad Rotterdam. Raadsvoorstel, 21bb009599, 13 juli 2021.
- College van B en W Rotterdam. “Vaststelling wijziging Verordening Precario- en Reclamebelasting 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Raadsvoorstel, 20bb017805, 1 december 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Verordening 213a Gemeentewet onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 25bo009558, 16 december 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Verordening corona-noodsteun.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb18458, 15 december 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Voorjaarsbrief.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb7586, 16 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Voortgang Zomercampus 010.” Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb007415, 10 juni 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Wijziging legesverordening.” Gemeenteraad Rotterdam. Raadsvoorstel, 22bb003375, 10 mei 2022.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020.” Gemeenteraad Rotterdam. Raadsvoorstel, 20bb005123, 14 april 2020.
- College van B en W Rotterdam. “Zomercampus010: Evaluatie 2020 besluit 2021.” Gemeenteraad Rotterdam. Raadsbrief, 20MO05808, 26 januari 2021.
- Engberts, C. e.a. “Motie zeker zijn van aandacht voor sociaaleconomisch kwetsbare mensen.” Gemeenteraad Rotterdam, 20bb15730 (15 oktober 2020).
- Gemeente Rotterdam. “Aanvullende beschikking.” Stichting Rotterdam Sportsupport. Brief, 9 december 2021.
- Gemeente Rotterdam. *Aanvullend evaluatieonderzoek interne corona crisisorganisatie: spoor 1 continuïteit.* Rotterdam: Gemeente Rotterdam, 20 juli 2022.
- Gemeente Rotterdam, *Begroting 2021 en tweede herziening 2020.* 29 september 2020.

- Gemeente Rotterdam, *Begroting 2022 en tweede herziening 2021*, 29 september 2021.
- Gemeente Rotterdam. *Beleidskader coronasteun 2021*. 23 maart 2021.
- Gemeente Rotterdam. "Beschikking tot verlening voorschot noodsteun." Brief, Diergaarde Blijdorp, 23 oktober 2020.
- Gemeente Rotterdam. *Bestuurlijke eindverantwoording college Rotterdam 2018-2022*. januari 2022.
- Gemeente Rotterdam. "Data coronaloket en Rotterdam geeft ruimte." 1 augustus 2024.
- Gemeente Rotterdam. *Help jongeren door de crisis*, 16 juli 2020.
- Gemeente Rotterdam. *Integraal beleidskader business continuïteit management*. 28 juni 2023.
- Gemeente Rotterdam. "Intrekken voorschot noodsteun." Brief, Diergaarde Blijdorp, 22 december 2021.
- Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2020*, 7 mei 2021.
- Gemeente Rotterdam, *Jaarstukken 2021*, 19 april 2022.
- Gemeente Rotterdam. *Programmaplan Nationaal Programma Onderwijs*. 14 september 2021.
- Gemeente Rotterdam. *Resilient Rotterdam strategie 2022-2027*. 22 februari 2022.
- Gemeente Rotterdam. *Rotterdam. Sterker door*. 16 juni 2020.
- Gemeente Rotterdam. *Rotterdam. Sterker door.: Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie*. 30 september 2020. Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2021 en eerste herziening 2020*, 9 juni 2021.
- Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2022 en eerste herziening 2021*, 8 juni 2022.
- Gemeente Rotterdam. *Werken tijdens de coronacrisis: wat waren de succesfactoren en hoe houden we die vast*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, 13 juni 2022.
- Gemeente Rotterdam, "Wijzigen verleningsbeschikking." Stichting Rotterdam Sportsupport. Brief, 27 augustus 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Beleving van Rotterdammers - Tussentijds beeld Wijkprofiel impact van de crisis op de stad." 24 september 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "20210921 Besluiten- en actielijst Regieteam I&N." 14 augustus 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "CMT – gemeente Rotterdam." 15 juli 2025.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Evaluatie uitbreiding terrassen." 27 september 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Filter/ afwegingskader t.b.v. college 24 april." [concept] 28 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Herstelprogramma Rotterdam sterker door." Collegepresentatie, Rotterdam, 30 april 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "IAT - Integrale monitor POC." z.d.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Impact van de crisis op de stad en haar bewoners." Collegepresentatie, Rotterdam, 4 september 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 17 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 24 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 8 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 15 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 26 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 5 juni 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 13 oktober 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 2 december 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." 9 februari 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale Update & Monitor." September 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Integrale update & monitor." Februari 2022.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Jeo Externe Inhuur ErBovenOp." 24 juni 2025.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Juridische ondersteuning van Gemeente Advocaten Rotterdam bij corona(steen)maatregelen." 7 mei 2025.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Kenniss & inspiratie: Tweewekelijkse COVID-19 overzicht." 29 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Kern informele sessie college Rotterdam vrijdag 27 maart '20," 27 maart 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Langeretermijnvisie RSD: zonder visie geen herstel." Februari 2022.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Leden team Impact & Nazorg. 20 maart 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Leidraad Rotterdamse corona-noodsteun tot 1 september 2020." 16 juni 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Mogelijkheden stimuleren lokale economie, werkgelegenheid en ondernemingen bij inkoop." 22 oktober 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Notitie MT FINK: invorderingsbeleid a.g.v. Corona COVID-19 voor ondernemers/zzp'ers en burgers (debiteuren)." 20 maart 2020.

- Gemeente Rotterdam (BCO). "Organisatieontwikkeling 010 in samenhang," 14 april 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Organisatieschema_RSD_v3_namen." 27 oktober 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Projectplan team Impact & Nazorg." [concept] 4 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "R'dam er boven op: Vrijdagsessie college 17 april 2020," 17 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Regieteam Impact & Nazorg." [versie 1] 29 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Rotterdam. Sterker. Door." Collegepresentatie, Rotterdam, 9 februari 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Rotterdam. Sterker door." Collegepresentatie, Rotterdam, 24 september 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Rotterdam. Sterker door.: Bestuurlijke samenvatting." 15 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Samenvatting strategiesessie 13 juli 2021." november 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Scenario's voor subsidiewijzigingen als gevolg van Coronacrisis." 10 november 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Staccato resultaten tussentijdse reflectie Rotterdam sterker door." 21 juli 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Structuur interne organisatie gemeente Rotterdam COVID-19." 14 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Structuur interne organisatie gemeente Rotterdam COVID-19." 6 december 2021.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Tussenevaluatie actieplan herstart: Rotterdam sterker door." November 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Voorstel: staat van de stad: van rapport naar actueel dashboard." 23 juli 2023.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Werkwijze ambtelijk en bestuurlijk proces Rotterdam. Sterker Door." Juni 2020.
- Gemeente Rotterdam (BCO). "Vrijdagsessie college." 3 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (Directie Veiligheid). *Strategisch kader continuïteit.* 14 december 2016.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Analyse gevolgen coronacrisis Rotterdamse cultuursector voor de tweede helft van 2020 en de langere termijn." augustus 2020.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Evaluatie terrasuitbreiding 2021." September 2021.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Intrekken voorschot noodsteun." Stichting Koninklijke Rotterdamse Diergaarde, brief, 22 december 2021.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Noodsteun Cultuur COVID-19." 11 september 2024.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Notitie ter besluitvorming: welzijnsfonds." 6 oktober 2020
- Gemeente Rotterdam (MO). "NPO-eindrapportage augustus 2021 tot oktober 2023." z.d.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Rapportage Ouder en Wijzer." December 2021.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Verantwoording gelden actieplan stages." 8 november 2024.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Zelf-evaluatie Zomercampus010." Augustus 2020.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Zomercampus 2020 – Sprint 1." 8 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (MO). "Zomercampus010: terugblik en vooruitblik." [concept] 14 augustus 2024.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Aanbod resilience team." 20 maart 2020.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Beeld van economie in (enkele sectoren van) Rotterdam." 24 september 2021
- Gemeente Rotterdam (SO). "Economische impact van het corona virus Rotterdam." Collegepresentatie, Rotterdam, 27 maart 2020).
- Gemeente Rotterdam (SO). "Economische impact van het corona virus Rotterdam." Collegepresentatie, Rotterdam, 10 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Economische impact van het coronavirus in Rotterdam." Collegepresentatie, Rotterdam, 24 april 2020.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Economische impact corona Rotterdam nummer 2." Collegepresentatie, Rotterdam, 26 mei 2020.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Eindrapportage herstel- en vernieuwingsagenda." november 2023.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Evaluatie innovoucher & digitaliseringsvouchers." 1 augustus 2024.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Grootboek details." 3 oktober 2024.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda." 8 juni 2021.
- Gemeente Rotterdam (SO). "Tussentijdse evaluatie Coronaloket," 4 mei 2021
- Gemeente Rotterdam (SO). "Update vouchers," z.d.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Beschikbaar stellen van extra rijksmiddelen voor Cultuur." Raadsbesluit, 21bb2193, 18 februari 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Commissie Majeure projecten, Organisatie en Financiën." Vergadering, 18 november 2021. rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/799369.

- Gemeenteraad Rotterdam. "Commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën." Vergadering, 1 april 2021, rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/808246.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport." Vergadering, 31 maart 2021, rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/760047#ai_5916000.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Eerste herziening begroting 2020." Raadsbesluit, 20bb9358, 16 juli 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Eerste wijziging Horecanota 2017-2021." 102485 (1 april 2021).
- Gemeenteraad Rotterdam. "Initiatiefvoorstel Herstelplan Horeca." Initiatiefvoorstel, 21bb1232, 28 januari 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Notulen van de raadsvergadering van 14 juli 2020." Notulen, 14 juli 2020. rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/686540.
- Gemeenteraad Rotterdam, "Notulen van de raadsvergadering van 8 april 2021" Notulen, 8 april 2021. rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10193873/1/20210408_Notulen_van_de_raadsvergadering_van_8_april_2021?connection_type=9&connection_id=789295.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierenparken Rotterdam 2021." Raadsvoorstel, 21bb000655, 26 januari 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Vaststellen van de begroting 2021." Brief, 20bb16756, 12 november 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Voorjaarsbrief 2020." Raadsbesluit, 20bb9376, 16 juli 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Wensen en bedenkingen leningsfaciliteit Ahoy B.V." Wensen en bedenkingen, 20bb16767, 12 november 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam. "Wijziging verordening lijkbezorgingsrechten 2020." Raadsbesluit, 20bb6547, 28 mei 2020.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Commissie die coronagerelateerde onderwerpen behandelt." Brief, 20bb4157, 2 april 2020.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Digitaal of fysiek vergaderen tot 1 september 2020." Presidiumflits, 5 februari 2025.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Evaluatie vergaderen tijdens de coronacrisis." Presidiumflits, 5 februari 2025.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Presidiumflits 14 mei 2020." Presidiumflits, 14 mei 2020.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Presidiumflits 16 april 2020." Presidiumflits, 16 april 2020.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Presidiumflits 4 juni 2020." Presidiumflits 4 juni 2020.
- Griffie Gemeenteraad Rotterdam. "Presidiumflits 4 november 2021." Presidiumflits, 4 november 2021.
- Groningen, D. van en Walgenbach, E. "Amendement 'Terrasvouchers Rotterdamse horeca.'" Gemeenteraad Rotterdam, 20bb17069, 12 november 2020.
- Groningen, D. van, Walgenbach E. en Simons, R. "Initiatiefvoorstel Herstelplan Rotterdamse horeca." Gemeenteraad Rotterdam, 21bb1232 (januari 2021).
- Lammering, S. e.a. "Motie Elke wijk een jongerenhub." Gemeenteraad Rotterdam, 22bb1276, 3 februari 2022.
- Mohamed-Hoesein, N. "Motie: Van lessen moet je wat leren." Gemeenteraad Rotterdam, 21bb15360 (2021).
- Postma, J., Verheij, J. en Simons, R. "Amendement: 'Toevoegen einddatum beleidskader coronasteun 2021.'" Gemeenteraad Rotterdam, 21bb4743, 8 april 2021.
- Rekenkamer Rotterdam. *Pas op voor de dode hoek: onderzoek naar verkeersveiligheid.* Rotterdam: 2025. rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/pas-op-voor-de-dode-hoek;
- Rekenkamer Rotterdam. "RP2501 aanpak P&C-cyclus: begroting 2026." Gemeenteraad Rotterdam. Rekenkamerbrief, RR/25.54/SK/TL/AH, 21 oktober 2025.
- Verheij, J., Zegers, C. en Verkoelen, E. "Amendement Coullance binnen de perken." Gemeenteraad Rotterdam, 20bb8817, 2 juli 2020.
- Vonk, T., Kockelkoren, A. en Zegers, C. "Amendement – leningmonitor", 20bb15738 (15 oktober 2020).
- Wethouder Armoedebestrijding, Schuldenaanpak en Informele Zorg. "Toezegging Voortgang aanpak armoede – vragen JOB-regeling 20bb7507." Commissie WIISA. Wethoudersbrief, 20bb9346, 14 juli 2020.
- Wethouder Economie, Wijken en Kleine Kernen. "Toezegging creatieve ideeën ondernemers." Commissie EDEM. Toezegging, 20bb4587, 7 juli 2020.
- Wethouder Handhaving, Buitenruimte, Integratie en Samenleven. "Beëindigen coullanceregeling en afdoening toezegging 20bb5965." Commissie BWB. Wethoudersbrief, 20bb008381, 26 juni 2020.
- Wethouder Onderwijs, Cultuur en Evenementen. "Eindrapportage Nationaal Programma Onderwijs (NPO)." Commissie WIOSSAN. Wethoudersbrief, 24bo004536, 23 april 2024.

- Wethouder Volksgezondheid, Zorg, Ouderen en Sport. “Voortgangsrapportage actieprogramma verenigingen.” Commissie ZOCS. Wethoudersbrief, 21bb006552, 16 juni 2021.

Overige documenten

- Algemene Rekenkamer. *Focus op coronabelastingsschulden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2024). www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2024/02/06/focus-op-coronabelastingsschulden/PAC21+Focus+op+coronabelastingsschulden.pdf.
- Algemene Rekenkamer. *Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2023. www.rekenkamer.nl/publicaties/brochures/2023/10/02/handleiding-doelmatigheids--en-doeltreffendheidsonderzoek.
- Algemene Rekenkamer. *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2022, www.rekenkamer.nl/documenten/2022/05/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2021-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid.
- Bevaart, F. en E. Klooster. *Evaluatie Rotterdamse herstelapak 2021*. Amsterdam: Klooster onderzoek en advies en Gemeente Rotterdam, 2022.
- Bijlsma, M., T. Busschots, A. Kuczynski, S. Geurts, J. Romijn, A. Vaessen, H. Meijer en M. Buisman. *Evaluatie coronasteun cultuursector*. Amsterdam: SEO, 2023. www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/06/2023-48-Evaluatie-coronasteun-cultuursector-definitief.pdf.
- Broekema, W. “conceptualizing organizational forgetting in a crisis context.” *Risk, hazards & crisis in public policy* 16: 2 (2025): e70007, www.doi.org/10.1002/rhc3.70007.
- Brouwer, E., H. Bussink, D. Brands, R. Brennenraedts, T. de Boer, F. van Wijk en B. van der Lugt. *Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic, 2024, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1152794.pdf.
- Bussink, H., A. Rutten, T. Vervliet, T. de Boer, B. van der Lugt, V. Mosmuller, F. van Wijk en R. Brennenraedts, *Kwalitatieve evaluatie NOW*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic, 2024. zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1152793.pdf.
- CBS, *Twee jaar coronasteun*. Den Haag: CBS, 2022. longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun.
- College van B en W Deventer. “September 2020 update corona.” Gemeenteraad Deventer. Collegebrief, 2020-001516, 8 september 2020.
- College van B en W Eindhoven. “Afwegingskader corona-gerelateerde steunmaatregelen.” Gemeenteraad Eindhoven. Collegebrief, 20bst00720, 19 mei 2020.
- College van B en W Gooische Meren. “Afwegingskader steunmaatregelen corona en maatschappelijk ondersteuningsfondsen.” Gemeenteraad Gooische Meren. Collegebrief, 1901016, 23 september 2020.
- College van B en W Zoetermeer. “Toelichtend memo bij raadsvoorstel 20200610-104659.” Gemeenteraad Zoetermeer. Collegebrief, 18 juni 2020.
- CPB en DNB. *Lessen uit de coronacrisis voor huidig steunbeleid*. 2022. www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-DNB-Publicatie-Lessen-uit-de-coronacrisis-voor-huidig-steunbeleid.pdf.
- CPB. *Een economische analyse van de Tozo-regeling*. Den Haag: 2023. www.cpb.nl/een-economische-analyse-van-de-tozo-regeling.
- CPB. *Juniraming 2020: vooruitzichten 2020 en 2021*. Den Haag: 2020). www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Juniraming-2020.pdf.
- CPB. *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*. Den Haag: 2020. www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Scenarios-maart-2020-Scenarios-economische-gevolgen-coronacrisis.pdf.
- CPB. *Van coronasteun naar generiek beleid*. Den Haag: 2022. www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Van-coronasteun-naar-generiek-beleid.pdf.
- Dommelen, van D. *Rotterdam uit de crisis: Inventarisatie van opstart-maatregelen voor de stad Rotterdam in tijden van COVID-19*. Rotterdam, 2020.
- Diergaarde Blijdorp. “Onderbouwing aanvraag noodfonds Gemeente Rotterdam.” 21 juni 2020.
- Engbersen, G., e.a., *De bedreigde stad* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2020), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2020/10/2020-04-Def_rapportdebedreigde-stad.pdf.
- Engbersen, G., e.a., *De heropening van de samenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2020), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2020/10/Rapport-Heropeningsamenleving_Definitief.pdf.
- Engbersen, G., e.a., *De verdeelde samenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2020), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/01/De-verdeelde-samenleving-210118.pdf.
- Engbersen, G., e.a., *De ongeduldige samenleving* (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2021), www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/04/ongeduldigesamenleving_def.pdf.
- Engbersen, G. e.a., *De laag-vertrouwensamenleving*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2021. www.eur.nl/media/99176.

- Erasmus Universiteit Rotterdam. “Resilient Rotterdam - Ervaringen uit de corona-tijd: een quickscan van kwetsbaarheden en transformatie in Rotterdams beleid en onderzoek. Rotterdam.” 23 september 2021.
- Erasmus Universiteit Rotterdam. “Expert judgment EUR op filter/afwegingskader gemeente Rotterdam.” 5 juni 2020.
- Erasmus Universiteit Rotterdam. *Rotterdamse veerkracht in tijden van corona: oogstbrief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2021. www.eur.nl/media/2021-02-oogstbrief-vcc-rotterdamse-veerkracht-tijden-van-corona.
- Erasmus Universiteit Rotterdam en Gemeente Rotterdam. “De maatschappelijke impact van COVID-19.” Collegepresentatie, Rotterdam, 24 april 2020.
- Hoogeveen, K., J. Kruijer en J. Lohman. *Zomercampus010 - Evaluatie en een blik op de toekomst*. Utrecht: Sardes, 2020.
- Hoornweg, V., S. Zegel, E. Cloosterman, M. Bosma en S. Gewald. *Evaluatie van bijzonder uitstel van betaling belasting*. Utrecht: Significant APE, 2024. zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1175972.pdf.
- Koolmees, W., “Noodpakket banen en economie.” Eerste Kamer. Kamerbrief, 35 420 nr. A, 17 maart 2020.
- Kuyper, L. en Putters, K. *Zicht op de samenleving in coronatijd*. Den Haag: SCP, 2020. www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2020/05/18/zicht-op-de-samenleving-in-coronatijd/SCP+Zicht+op+de+samenleving+in+coronatijd.pdf.
- Manshanden, W., F. van Oort, M. Burger, en J. van Haaren. *Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie*. NEO en Erasmus Universiteit: Rotterdam, 2021. www.frankvanoort.com/wp-content/uploads/2021/06/2021-06-21-monitor-herstel-en-vernieuwings-agenda-rotterdamse-economie-juni-2021-def.pdf.
- Manshanden, W., F. van Oort en J. van Haaren. *Monitor Herstel- en vernieuwingsagenda Rotterdamse economie 2.0*. NEO en Erasmus Universiteit: Rotterdam, 2022. www.frankvanoort.com/wp-content/uploads/2022/05/hva-2.0-neo-eur-27042022-def.pdf.
- Manshanden, W., O. Koops en F. van Oort. *Impact van de corona-epidemie op de economie van Rijnmond, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Zuid-Holland*. Neo Observatory en Erasmus Universiteit: Rotterdam, 2020. staging-kennis-zuidholland.ability.nl/wp-content/uploads/2020/01/210108_effecten_groeiaagenda_zuid-holland_rapport.pdf.
- Middelbeek, L., S. Gerritsen, J. de Roode en M. van der Grinten. *Versterking door intensivering - Eindrapportage onderzoek School Zorg Teams*. Utrecht: Oberon onderzoek en advies 2023.
- Ministerie van Financiën, “Noodpakket banen en economie.” Kamerbrief, 35 420 nr. 532, 10 april 2024.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, “Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025.” Kamerbrief, 36 600 VIII nr. 135, 4 december 2024.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Feitenreconstructie tijdlijn: Sport*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2023. zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1107284.pdf.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. “Vaststelling regeling Specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden 2020.” Brief, 560103203, 31 december 2022).
- Movisie. *Wat werkt bij Outreachend Werken?*. (Utrecht: Movisie, 2017). www.movisie.nl/sites/default/files/publication-attachment/Dossier-wat-werkt-bij-outreachend-werken%20%5BMOV-12693403-1.0%5D.pdf.
- Overvest, B. en Bettendorf, L. *Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises*. Den Haag: CPB, 2024. www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-economische-effecten-van-het-coronasteunbeleid-met-lessen-voor-toekomstige-crisis.pdf.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. *Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: 2022. www.onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. *Aanpak coronacrisis Deel 2: september 2020 tot juli 2021*. Den Haag: 2022. www.onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. *Aanpak coronacrisis Deel 3: januari 2020 - september 2022*. Den Haag: 2023. www.onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2024/02/Aanpak-coronacrisis-deel-3-januari-2020-%E2%80%93-september-2022.pdf.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. “Overkoepelende lessen coronaonderzoek.” Kabinet en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Brief, OvV-23.0003766, 25 oktober 2023.
- Peters, K. en Castenmiller, P. “Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave.” *Bestuurswetenschappen* 74: 2 (2020), 10-33, www.doi.org/10.5553/Bw/016571942020074002003.

- Peters, K. en Castenmiller, P. *Om de controle door de raad*. Den Haag: Decentraal Bestuur, 2019). www.eerstekamer.nl/overig/20190626/om_de_controle_door_de_raad_een/document.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. *Van crisis naar opgave*. Den Haag, 2022. www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/03/10/van-crisis-naar-opgave/ROB-advies+%27Van+crisis+naar+opgave%27.pdf.
- Rekenkamercommissie Dordrecht. *Van onbewust bekwaam naar bewust bekwaam*. Dordrecht: 2021. raad.dordrecht.nl/Documenten/RKC-Dordrecht-rapport-onderzoek-coronabeleid-DEF.pdf.
- Rekenkamer(commissie)s Arnhem, Breda, Oss en Tilburg. *Lokale steun in crisis. Vergelijking van coronasteunmaatregelen in de gemeenten Arnhem, Breda, Oss en Tilburg*. BEA: Amersfoort, 2021. www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2021/04/B3A_lokale-steun-in-crisis_hoofdrapport_eindrapport_BEA_pdf_9mrt21.pdf.
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch. *Wat mag, doet en wil de raad? Een onderzoek naar de rol van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch ten tijde van de (corona)crisis*. Den Bosch, 2020. www.crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Eindrapportage-corona-s-Hertogenbosch-15.10.2020.pdf.
- Rekenkamer Delft. *Rekenkameronderzoek Effecten coronacrisis Delft*. Delft: 2021. www.unravelling.nl/wp-content/uploads/2022/03/Rapport-rekenkameronderzoek-Effecten-Coronacrisis-Delft.pdf.
- Rijksoverheid. "Bijlage 1 Moties en toezeggingen." www.eerstekamer.nl/overig/20241128/moties_en_toezeggingen/document.
- Schellekens, M., Cnosse, A. L. en 'T Jong, R. *Coronasteun stabiliseerde de economie, maar was ook ruim*. ESB, 2021. www.esb.nu/wp-content/uploads/2022/11/DhSf3X9Wq6m-Kza7gGU1Pl3zhQM.pdf.
- Schumacher, G., Oosterom, W. en Boersma, T. *Gemeentelijke inzet steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl*. Significant Public, 2021. www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D51028.
- SCP, *Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2020. www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/07/maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen.
- SCP, *Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen: Acht maatschappelijke opgaven in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2025. www.scp.nl/documenten/2025/07/09/nederland-vraagt-om-daadkracht-en-realistische-oplossingen.
- Snel, E., G. Engbersen, J. der Boom, van der Hijden en H. Oberman. *Ongelijke verdeling van de sociale gevolgen van de coronapandemie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2024. www.eur.nl/media/125038.
- Tweede Kamer, "Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus." 5 maart 2020.
- Zegel, S. *Kwalitatieve evaluatie coronasteunmaatregelen TOGS & TVL*. Technopolis, 2024. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/11/kwalitatieve-evaluatie-coronasteunmaatregelen-togs-en-tvl.
- Veiligheidsberaad. *Beleidskader tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voorzitters veiligheidsregio*. 2020. www.veiligheidsberaad.nl/covid-19.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, *First impression report coronavirus in Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam: VRR, 2020. www.vr-rr.nl/over/cijfers-publicaties.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, *Third impression report coronavirus in Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam: VRR, 2021. www.vr-rr.nl/over/cijfers-publicaties.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. *Regionaal crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2020 – 2024*. Rotterdam: VRR. www.vr-rr.nl/over/rc/crisisbeheersing/regionaal-crisisplan.
- VNG, *Handreiking Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2021. www.vng.nl/sites/default/files/2020-11/vng-handreiking-tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19.pdf.
- VNG. *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau: Voor het lokaal bestuur, beleidsadviseurs en samenwerkingspartners*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2025. www.vng.nl/publicaties/handreiking-weerbaarheid-en-veerkracht-op-lokaal-niveau.
- Werkgevers Servicepunt Rijnmond. "Economische impact van het Corona virus Rotterdam." 16 juni 2020.
- Winter, de J. en Pruijt, B. *De invloed van het corona steun- en herstellepakket op het Nederlandse bedrijfsleven*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank, 2022. www.dnb.nl/media/vtvd503/de-invloed-van-het-corona-steun-en-herstellepakket-op-het-nederlandse-bedrijfsleven.pdf.
- WRR, *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2021. www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden.

Websites

- Algemene Rekenkamer. "Coronarekening (editie 4)." Geraadpleegd op 10 september 2025, www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening/coronarekening-mei-2021.
- Algemene Rekenkamer. "Coronarekening - mei 2022 (editie 7)." Geraadpleegd op 10 september 2025, www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening/coronarekening-mei-2022.
- Algemene Rekenkamer. "Coronarekening - mei 2023 (editie 8)." Geraadpleegd op 10 september 2025, www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening/coronarekening-mei-2023.
- CBS, "Hoeveel bedrijven gebruiken steunmaatregelen coronacrisis door de overheid?" Geraadpleegd op 26 april 2024, www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid-.
- CBS, "Korte omschrijvingen coronasteunmaatregelen overheid." Geraadpleegd op 8 augustus 2025, www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid-/korte-omschrijvingen-coronasteunmaatregelen-overheid.
- Gemeente Rotterdam. "Resilient Rotterdam". Geraadpleegd op 22 oktober 2025, www.rotterdam.nl/resilient-rotterdam.
- Inspectie van het Onderwijs (2022), "Schoolweging PO." Geraadpleegd op 5 november 2025. data.overheid.nl/dataset/schoolweging-po.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, "Evalueren en monitoren van beleid." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 7 oktober 2025. www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie/51-evalueren-en-monitoren-van-beleid
- Ministerie van Economische Zaken, "Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo)." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 10 september 2025, www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona-en-bedrijvenbeleid/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen/tozo.
- Ministerie van Financiën, "Overheidsfinanciën in coronatijd 2020 – 2022." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 10 september 2025, www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd.
- Ministerie van Financiën, "Overzicht coronasteunmaatregelen." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 5 augustus 2025, www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XIII/onderdeel/1743917.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, "Over het Nationaal Programma Onderwijs." Geraadpleegd op 10 september 2025, www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, "Raadstaken." Geraadpleegd op 2 juni 2025, www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/taken-gemeenteraad.
- Rijksoverheid, "Coronavirus tijdlijn." Geraadpleegd op 28 juli 2025. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/december-2021-harde-lockdown-vanwege-zorgen-omikronvariant.
- Rijksoverheid, "Coronavirus tijdlijn." Geraadpleegd op 28 juli 2025. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/januari-2021-invoering-avondklok-en-start-vaccinatie.
- Rijksoverheid, "Kabinet stelt 200 miljoen euro beschikbaar voor welzijn in coronatijd." Geraadpleegd op 10 september 2025. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/12/kabinet-stelt-200-miljoen-euro-beschikbaar-voor-welzijn-in-coronatijd.
- Rijksoverheid, "Sociaal pakket van 1,4 miljard biedt hulp bij baanverlies en schulden." Geraadpleegd op 10 september 2025. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/08/28/sociaal-pakket-van-14-miljard-biedt-hulp-bij-baanverlies-en-schulden.
- Rijksoverheid. "Coronavirus: kabinet neemt pakket nieuwe maatregelen voor banen en economie." Geraadpleegd 26 april 2024, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie.
- Rijksoverheid, "Uitstaande coronaschuld blijft dalen, Belastingdienst blijft hulp bieden." Geraadpleegd 23 september 2025. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/07/uitstaande-coronaschuld-blijft-dalen-belastingdienst-blijft-hulp-bieden.
- RIVM, "Tijdlijn van coronamaatregelen 2021." Geraadpleegd op 28 juli 2025. www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-van-coronamaatregelen-2021.
- RIVM, "Tijdlijn van coronamaatregelen 2022." Geraadpleegd op 28 juli 2025. www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid-2022.
- Rutte, M. en Kuipers, E. "Letterlijke tekst persconferentie coronavirus minister-president Rutte en minister Kuipers." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 juli 2025, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/documenten/mediatekst/2022/01/14/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-en-minister-kuipers.
- Rutte, M., Grapperhaus, F., Jonge, H. de en Rijn, M. van. "Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte, ministers Grapperhaus, De Jonge en Van Rijn over aangescherpte maatregelen coronavirus." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 9 augustus 2025,

www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/23/persconferentie-minister-president-rutte-ministers-grapperhaus-de-jonge-en-van-rijn-over-aangescherpte-maatregelen-coronavirus.

- Rutte, M. "TV-toespraak van minister-president Mark Rutte over de lockdown." Rijksoverheid. Geraadpleegd op 8 augustus 2025, www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/12/14/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte.
- RVO, "Eindrapport Tegemoetkoming Vaste Lasten." Geraadpleegd op 8 augustus 2025. infographics.rvo.nl/tvl-eindrapport/.
- RVO, "Tegemoetkoming schade COVID-19 (TOGS)." Geraadpleegd 26 april 2024. www.rvo.nl/subsidiesfinanciering/togs.
- Tweede Kamer, "Parlementaire enquêtecommissie Corona." Tweede Kamer. Geraadpleegd op 24 september 2025. www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/corona.

Wet- en regelgeving

- Besluit experiment horeca-evenementenkraskaart. CVDR624278 (2019), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR624278.
- Besluit experiment horeca-evenementenkraskaart 2022. CVDR671942 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671942.
- Comptabiliteitswet 2016. BWBR0039429 (2017), wetten.overheid.nl/BWBR0039429.
- Couloancebesluit algemene legesverordening COVID-19. CVDR647485 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR647485.
- Eerste wijziging Horecanota 2017-2021. Gemeentebld 102485 (2021), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-102485.pdf>.
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. CVDR239477, lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR239477.
- Gemeentewet. BWBR0005416, wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2025-02-12.
- Grondwet: Nederlandse Grondwet. BWBR0001840, 2023, wetten.overheid.nl/BWBR0001840.
- Participatiewet. BWBR0015703 (2025), wetten.overheid.nl/BWBR0015703.
- Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad 2025. CVDR737157, lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR737157.
- Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. BWBR0046970 (2022), wetten.overheid.nl/BWBR0046970.
- Subsidieregeling coronasteun ijsbanen 2020. CVDR656920 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656920.
- Subsidieregeling coronasteun Sport. CVDR661834 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR661834.
- Subsidieregeling coronasteun Sport II. CVDR678488 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR678488.
- Subsidieregeling digitaliseringsvouchers micro en klein mkb. CVDR645476 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645476.
- Subsidieregeling horecavouchers. CVDR656085 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656085.
- Subsidieregeling innovouchers. CVDR645473 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645473.
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020. CVDR641675 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641675.
- Subsidieregeling Rotterdamse corona noodsteun 2020 deel II. CVDR645471 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645471.
- Subsidieregeling Rotterdamse noodsteun scouting en speeltuinen. CVDR660741 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR660741.
- Tijdelijke regels terrassen 2022 vanwege COVID-19. CVDR668947 (2022), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR668947.
- Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19. CVDR640881 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640881.
- Tijdelijke regels terrassen vanwege COVID-19, winterterrassen. CVDR646248 (2020), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR646248.
- Tijdelijke verordening corona-noodsteun dierenparken Rotterdam. CVDR654857 (2021), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR654857.
- Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. BWBR0043375 (2020), wetten.overheid.nl/BWBR0043375.
- Tijdelijke wet maatregelen covid-19, BWBR0044337 (2020), wetten.overheid.nl/BWBR0044337.

- Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid 213a GW Rotterdam 2015. CVDR364478 (2015), lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR364478.
- Wet publieke gezondheid. BWBR0024705 (2020). wetten.overheid.nl/BWBR0024705.
- Wet veiligheidsregio's. BWBR0027466 (2019), wetten.overheid.nl/BWBR0027466.

bijlage 13 Afkortingenlijst

Tabel F: Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
BCO	Bestuurs- en Concernondersteuning
BUvB	Bijzonder Uitstel van Betaling
BVOV	Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer
CA	Concern Auditing
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCT	Corona crisis team
CER	Coalitie Erbij Rotterdam
CPB	Centraal Planbureau
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DV	Dienstverlening
HAVO	Hoger Algemeen Vormend Onderwijs
Hva	Herstel- en vernieuwingsagenda
I&N	Regieteam Impact & Nazorg
IU&M	Integrale update & monitor
JOB	Jongerenoverbruggingsbudget
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MHI-5	Mental Health Inventory 5
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling
NOW	Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid
NPO	Nationaal Programma Onderwijs
OBi	Onderzoek en Business Intelligence
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OMT	Outbreak Management Team
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
P&C	Planning en Control
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RACC	Rotterdam Ahoy Congres Centrum
RSD	Rotterdam. Sterker door.
SB	Stadsbeheer
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SGSC	Staf gemeentesecretaris corona
SO	Stadsontwikkeling
SPUK	Specifieke uitkering
smart-c	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent
TOGS	Tegemoetkoming schade COVID-19
TONK	Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten
Tozo	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers
TVL	Tegemoetkoming vaste lasten
Twm	Tijdelijke wet maatregelen COVID-19
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

tabel vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel F

Afkorting	Betekenis
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
W&I	Werk & Inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet publieke gezondheid
WSPR	Werkgevers Servicepunt Rijnmond
Wvr	Wet veiligheidsregio's
Zzp	Zelfstandige zonder personeel

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 1 september 2025 is de heer Sjoerd Keulen directeur en lid van de Rekenkamer Rotterdam. Hij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd. Aan dit rapport hebben de volgende medewerkers meegewerkt: Timo Lambregts, Eva Bosch, Maren van den Brink, Nikki Catlender, Sjors Stuurman en Marieke Vennevertloo.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

voor Rotterdam en regio

Vier regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland. Per 1 januari 2025 heeft Barendrecht de Rekenkamer Rotterdam verlaten.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf.com, Zuid-Beijerland

beeldmateriaal

Algemeen Nederlands Persbureau
Robin Utrecht
Joep Boute
Irene Hoekstra
Peter Schmidt

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
februari 2026