

Bestuurlijk rapport

Alphense democratie in crisistijd



Alphen aan den Rijn

Inhoudsopgave

Deel 1	3
1 Inleiding	4
2 Onderzoeksvraag en deelvragen	5
3 Conclusie	6
4 Aanbevelingen	8
5 Aanzetten tot verdiepend onderzoek	10
Bijlage 1: Bestuurlijke reactie	11
Bijlage 2: Aanbiedingsbrief aan raad	14
Deel 2 Rapport van bevindingen	16
1 Inleiding	20
2 Onderzoeksontwerp	22
3 Resultaten	27
Bijlage 1: Verdere uitwerking verloop casuïstiek	41

Deel 1

1 Inleiding

De Covid-19-crisis heeft grote impact gehad op verschillende aspecten van onze samenleving. Dat geldt ook voor het functioneren van onze democratie en bestuur. Het meest zichtbaar was dat met de overgang van fysiek naar digitaal vergaderen. Het was wennen om elkaar plotseling alleen nog maar op een scherm te zien, dat je jezelf moest 'unmuten' om het woord te krijgen. Je kon elkaar ook niet goed in de ogen kijken, zag elkaars lichaamstaal niet en de 'geur van wilde beesten' (zoals Hans van Mierlo het parlementaire debat wel eens heeft genoemd) was afwezig. Ook op het vlak van burgerparticipatie waren er nieuwe uitdagingen. Inwoners konden niet langer naar fysieke bijeenkomsten komen en er moesten digitale alternatieven voor participatie worden gevonden.

Maar er veranderde meer. Veel maatregelen die de gemeente troffen, werden genomen op basis van aanwijzingen van de minister van VWS en omgezet in noodverordeningen op het niveau van de Veiligheidsregio. Ook toen dit enigszins veranderde met de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet maatregelen COVID-19, was de verhouding tussen gemeente en veiligheidsregio, en die tussen College en gemeenteraad, nog niet zoals die was voor de Covid-19-crisis. Zo had het Veiligheidsberaad nog altijd een bijzondere positie bij het treffen van maatregelen om de pandemie te bedwingen en ook vond de meeste interactie tussen College en gemeenteraad nog bijna uitsluitend digitaal plaats.

De Covid-19-crisis is, kort gezegd, een ontwikkeling met grote implicaties voor het functioneren van de lokale democratie, zowel voor de representatieve als voor vormen van directe democratie. Omdat de Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn actuele ontwikkelingen volgt en daar op in wil springen, heeft de Rekenkamercommissie in januari 2021 besloten om een *verkennend* onderzoek te doen naar de implicaties van de Covid-19-crisis voor de lokale democratie.

2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Naar aanleiding van het bovenstaande heeft de Rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Wat zijn op hoofdlijnen de gevolgen van de coronacrisis voor het functioneren van de lokale democratie, en dan met name de gemeenteraad en burgerparticipatie?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

- a. In hoeverre heeft het college de gemeenteraad actief geïnformeerd over het handelen tijdens de crisis?
- b. In hoeverre was de raad in staat zijn controlerende rol uit te voeren? Heeft de raad gebruik gemaakt van de alternatieve opties om zijn controlerende taak uit te voeren, die met name de Wet veiligheidsregio's mogelijk maakt?
- c. In hoeverre was de gemeenteraad in staat sturing te geven aan de crisis (kaderstellende rol)?
- d. In hoeverre heeft de gemeenteraad invulling kunnen geven aan zijn volksvertegenwoordigende rol?
- e. In hoeverre heeft de gemeenteraad actief ingezet op het betrekken van inwoners in deze periode?
- f. Hebben de maatregelen in het licht van de pandemiebestrijding de uitkomsten van de lokale besluitvorming beïnvloed? En zo ja, op welke wijze?

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van tien casussen die in 2020 onderwerp van gesprek waren in raads- en commissievergaderingen en participatietrajecten. Een vergelijking tussen verschillende dossiers biedt mogelijkheden om overeenkomsten en verschillen scherp te krijgen in de wijze waarop thema's zijn behandeld door de raad en commissie, en besproken met inwoners. De informatie hiervoor is verzameld op verschillende manieren: documentenonderzoek, enquête onder raadsleden en ambtenaren en interviews met raadsleden, wethouders, ambtenaren en externe organisaties die betrokken waren bij het dossier. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks-, advies- en participatiebureau EMMA. Hun bevindingen zijn als bijlage bij deze bestuurlijke nota gevoegd. Hierin is ook meer te lezen over de gebruikte methoden.

3 Conclusie

De Rekenkamercommissie concludeert op basis van de bevindingen, dat de Alphense democratie gedurende de Covid-19-crisis naar behoren heeft gefunctioneerd. Voor de positie van de gemeenteraad geldt dat vrij kort na de lockdown alternatieve methoden zijn ingezet om te vergaderen, en om daarmee besluiten te nemen. De Rekenkamercommissie constateert daarbij dat de gemeenteraad zowel zijn kaderstellende als controlerende rol is blijven uitoefenen. Daarbij plaatst de Rekenkamercommissie de kanttekening dat er aanwijzingen zijn dat het in deze periode voor raadsleden lastig was om hun volksvertegenwoordigende rol in te vullen.

Ook het College heeft zich daarbij naar omstandigheden ingezet om de gemeenteraad in stelling te brengen om zijn kaderstellende en controlerende rol te pakken. Op het terrein van burgerparticipatie constateert de Rekenkamercommissie dat de gemeente reeds over digitale alternatieven beschikt om inwoners te betrekken. Een aandachtspunt daarbij is wel dat een deel van de inwoners moeite heeft met deze alternatieven en dat de gemeente daarin de verantwoordelijkheid heeft om extra in te zetten om toch de inwoners te bereiken, ook in tijden van crisis.

In het onderstaande gaat de Rekenkamercommissie in op een aantal deelaspecten:

■ Informatievoorziening richting de raad

De gemeenteraad is continu en actueel op de hoogte gehouden van de Covid-19-crisissituatie door het College. Deze werkwijze is ingesteld als gevolg van een eerdere crisis¹ waar de gemeente mee te maken heeft gehad. De raad stelt deze werkwijze bijzonder op prijs. De werkwijze stelt hoge eisen aan de kwaliteit en actualiteit van de informatie en legt daarmee een hoge werkdruk op het ambtelijk apparaat in tijden van crisis.

■ Beraadslaging en besluitvorming

De Covid-19-crisis heeft ertoe geleid dat de raad digitaal ging vergaderen. Aan het begin van de Covid-19-crisis waren er veel technische problemen met digitaal vergaderen, maar hier is snel verbetering in gekomen. De techniek bij digitaal vergaderen blijft een risicofactor. Het kwam incidenteel voor dat het democratisch proces werd belemmerd door problemen met de techniek (zoals raadsleden die niet kunnen stemmen tijdens een vergadering).

Zowel het college als de raad zijn het erover eens dat raadsvergaderingen bij voorkeur fysiek moeten plaatsvinden. Dit geldt zeker voor gesprekken over complexe, emotioneel beladen en politiek gevoelige onderwerpen. Voor overleggen die vooral bedoeld zijn voor informatie-uitwisseling (zoals informatiemarkten en overleggen zonder politiek debat), zou de digitale omgeving een blijvende uitkomst kunnen zijn.

■ Volksvertegenwoordigende rol

Raadsleden zijn volksvertegenwoordigers en vertolken daarmee de opvattingen en emoties van inwoners. Deze volksvertegenwoordigende rol betekent dat de raad zich laat informeren over wat inwoners vinden over een beleidsonderwerp en die publieke meningsvorming vervolgens 'vertaalt' naar raadsbesluiten, opdrachten of vragen aan het college. Eén van de manieren om opvattingen van inwoners te achterhalen

¹ Het bekende 'brugongeluk' in 2015 waarbij de twee kranen en een brugdeel omvallen bij de werkzaamheden rond de Koningin Julianabrug.

is door met hen in gesprek te gaan. Door de coronacrisis konden werkbezoeken of andere fysieke bezoeken niet doorgaan. Daardoor hebben raadsleden meer moeite om te achterhalen wat er precies speelt onder inwoners.

De raad kan zijn volksvertegenwoordigende rol tot uiting brengen in besluiten of vragen aan het college. In enkele gesprekken is daarbij door enkele respondenten aangegeven dat het politiseren van onderwerpen niet werd gewaardeerd en zelfs zou zijn ontmoedigd, omdat dit de besluitvorming zou vertragen. In dit onderzoek is niet achterhaald of dat een breed gedragen beeld of gevoel was. De Rekenkamercommissie heeft het wel opgenomen in de conclusies, omdat het op zijn minst opmerkelijk zou zijn en invloed heeft op het functioneren van de lokale democratie.

Controlerende rol

De controlerende functie van de raad is gericht op het controleren of het doel binnen de daarvoor gestelde kaders, zowel in het uitgevoerde beleid als op de financiële resultaten, is bereikt. De raad heeft de controlerende rol bewust 'on hold' gezet op enkele Covid-19-gerelateerde dossiers. Dit zien we bijvoorbeeld bij de twee steunmaatregelen waarover de raad maandelijks is geïnformeerd en waarover de raad niet of nauwelijks vragen heeft gesteld. Raadsleden hebben hierin bewust het College vertrouwen gegeven om de uitvoering vorm te geven. Zowel de raad als het ambtelijk apparaat verwachten dat de raad de controlerende rol weer oppakt, zodra de acute crisismaatregelen voorbij zijn en meer – financiële – gegevens beschikbaar komen. De raad zou een aantal dossiers die zij in de afgelopen periode hebben 'laten gaan', alsnog kunnen bekijken via een evaluatie van de steunmaatregelen vanuit het College.

Kaderstellende rol

De uitbraak van het coronavirus en de maatregelen die daarop volgden, hebben het voor de raad lastiger gemaakt om zijn kaderstellende rol in te vullen. De bestrijding van de pandemie en het uitvoeren van Covid-19-maatregelen, zogenoemd veel van de capaciteit van het college, ambtelijke organisatie en raad op.

Daarbij is een uitzondering voor drie onderzochte casussen. Bij het opzetten van het stimuleringsfonds en steunfonds heeft de raad meteen in het begin van de coronacrisis zijn kaderstellende rol opgepakt. Ook in de situatie rondom de verkeerssituatie in Hazerswoude-Dorp en Boskoop heeft de raad deze rol gepakt. Het stellen van kaders voor de uitvoering van beleid is echter wel een uitdaging wegens het onzekere verloop van de crisis (en de vraag welke invloed die uitvoering heeft op dat verloop). Een knelpunt was daarnaast het digitale vergaderen. In een digitale setting, met alle beperkingen van dien, is het moeilijk gebleken om met elkaar de dialoog aan te gaan over fundamentele vragen en kaderstelling.

Burger en overheidsparticipatie

Door de coronacrisis moest de gemeente afstappen van traditionele participatievormen. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft volop geëxperimenteerd met online participatievormen, om inwoners ondanks de beperkingen toch te betrekken bij gemeentelijk beleid. De nieuwe instrumenten zijn, zo blijkt uit de gesprekken en de casussen, met wisselend succes ingezet. Er bestaat een wisselend beeld over de vraag of inwoners voldoende zijn bereikt tijdens de coronacrisis.

Uit het verkennend onderzoek komt het beeld naar voren dat de interactie met bestaande partners via online-instrumenten makkelijker en efficiënter verliep. Dat is uiteraard mooi en een element om vast te houden. De Rekenkamercommissie constateert ook een risico. Het lijkt er op dat digitale participatie onvoldoende podium biedt voor tegenstanders van beleid.

4 Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies hebben geleid tot de volgende aanbevelingen. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen voor het College van B&W, voor de gemeenteraad, of voor beide organen.

Informatievoorziening

College: Het college dient met een plan te komen om te voorkomen dat de informatievoorziening richting de raad in gevaar komt door een te hoge druk op het ambtelijk apparaat in crisistijd.

College: Het college moet informatie zorgvuldig (blijven) archiveren opdat de raad zijn controlerende rol kan uitvoeren na de coronacrisis.

Digitale beraadslaging en besluitvorming

Gemeenteraad: Neem regels in het Reglement van Orde op welke bijeenkomsten (en onder welke voorwaarden) van de gemeenteraad fysiek of digitaal zouden moeten plaatsvinden.

Gemeenteraad: Er moet blijvend geïnvesteerd worden in de digitale vergadervoorzieningen, opdat er geen risico's zijn op problemen met de techniek.

Volksvertegenwoordigende rol

Gemeenteraad: Evalueer met het College hoe de interactie tussen College en raad, maar ook de interactie binnen de raad tijdens de Covid-19-crisis is geweest.

College: Neem in crisishandboek op welke wijze de raad het beste geïnformeerd kan worden op basis van de lessen uit deze crisis, zodat hij zijn rollen naar behoren kan blijven invullen.

Gemeenteraad + College: Raadsleden en collegeleden dienen zich bewust te zijn van de beperkingen van de inzet van digitale middelen om te weten wat er speelt onder inwoners. Actief op zoek gaan naar inwoners die de digitale weg naar de raad niet weten te vinden, is daarom aanbevolen, zeker in crisistijd. Dit geldt ook voor de ambtelijke organisatie.

Controlerende rol

College: Het college moet de raad in de gelegenheid stellen op een aantal dossiers uit de Covid-19-crisis zijn controlerende rol op te pakken door evaluaties uit te voeren en de resultaten hiervan met de raad te delen.

College: Het college dient de raad meer proactief van informatie te voorzien, vooral als het gaat om de financiële gevolgen van de coronacrisis. Naast informatie op dossierniveau zou deze informatie in de P&C-producten een plek moeten krijgen.

Kaderstellende rol

Gemeenteraad + College: Ook in de huidige fase van de crisis dient de raad voor zichzelf de ruimte te nemen om in gesprek te gaan en besluiten te nemen over onderwerpen die aan het begin van de crisis zijn blijven liggen. Het college moet hen hiertoe in staat stellen.

Burgerparticipatie

College: De gemeente dient in kaart te brengen welke vormen van online en offline participatie geschikt zijn voor verschillende soorten dossiers, fases van beleidsontwikkeling en doelgroepen. Zodat de gemeente bij een nieuw participatietraject een geschikte combinatie met beide participatievormen effectief kan inzetten.

College: Bij een toekomstig participatietraject dat voornamelijk digitaal plaatsvindt, dient de gemeente een strategie op te stellen hoe zij mensen die niet digitaal vaardig zijn opzoeken en de ruimte geven om hun inbreng te geven.

5 Aanzetten tot verdiepend onderzoek

De Rekenkamercommissie constateert dat dit verkennende onderzoek ook nieuwe vragen oproept naar de toekomst toe. Op dit moment denken wij na over de onderzoeksprogrammering voor 2022, waarbij wij ons rekenschap geven van het feit dat er op 16 maart verkiezingen voor de gemeenteraad plaatsvinden. Op basis van het onderhavige onderzoek nemen we een aantal mogelijke onderzoeksrichtingen mee in de afwegingen rondom het bepalen van onze onderzoeksprogrammering.

Online en offline werken

Het digitale werken heeft een enorme vlucht genomen gedurende de Coronacrisis. Dit heeft voor- en nadelen. Een van de voordelen is dat doordat raadsvergaderingen online plaatsvonden groepen betrokken burgers bereikt zijn, die voorheen lastiger te engageren waren. En ook hier geldt: er zijn ook groepen inwoners die juist minder 'in the picture' hebben gestaan dan voor de coronacrisis. Mogelijk vervolgonderzoek in dit kader zou kunnen kijken naar a) op welke manier, b) in welke situaties en c) met welke (aanvullende) instrumenten, een optimum kan worden bereikt van hybride, participatieve en responsieve taakuitoefening.

Financiële gevolgen keuzes steunmaatregelen

Ten tijde van de Covid-19-crisis heeft de gemeente Alphen aan den Rijn een aantal Covid-19-steunmaatregelen getroffen. In het onderzoek kan bekeken worden of de besluitvorming rechtmatig is verlopen en of de steunmaatregelen ook het gewenste effect hebben gehad.

Lessen uit de crisis

Het onderhavige onderzoek was een verkennend onderzoek. Veel vragen over mogelijke lessen zijn daarbij slechts in verkennende zin beantwoord. Een verdiepend onderzoek zou ook inwoners kunnen bevragen hoe zij de afgelopen periode hebben ervaren vanuit het perspectief van democratische besluitvorming. Daarbij zou ook een verdieping kunnen plaatsvinden naar de alternatieve methoden die toegepast zijn om inwoners in de Coronaperiode te betrekken. Misschien niet uitsluitend in Alphen aan den Rijn, maar ook daarbuiten.

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Alphen a/d Rijn
T.a.v. de heer B. Steur
Postbus 13
2400 AA ALPHEN AAN DEN RIJN

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
E-mail: gemeente@alphenaanrijn.nl
Website: www.alphenaanrijn.nl

Zaaknummer
2836775

Datum
5 februari 2022

Contactpersoon
Saskia Brandt

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport
'Alphense democratie in crisistijd'

Geachte heer Steur, leden van de rekenkamercommissie,

Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van uw rapport 'Alphense democratie in crisistijd'. U heeft onderzoek gedaan naar de impact van de Coronacrisis op het functioneren van de lokale democratie in Alphen aan den Rijn.

De Coronacrisis heeft echter niet alleen impact op de lokale democratie maar treft iedereen. En helaas is het effect bij sommige groepen in de samenleving groter of complexer. Denk aan kwetsbare groepen, (horeca-)ondernemers, kunst- en cultuursector of onze jongeren. Gelukkig laat de samenleving ook aanpassingsvermogen, veerkracht en improvisatietalent zien. Wij zien daar dagelijks mooie voorbeelden van in onze gemeente. Met elkaar kunnen wij alleen maar de hoop uitspreken dat de invloed van covid-19 op ons leven in 2022 afneemt en dat wij doorgaan met de positieve zaken die deze crisis ons heeft geleerd.

Het stemt ons tevreden om te lezen dat u concludeert dat de Alphense democratie naar behoren heeft gefunctioneerd. Dat de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad lastig was om in te vullen is evident en een gevolg van de vele beperkende maatregelen die vaak het persoonlijke contact beperkten.

U heeft conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen gedaan. Wij kunnen ons hierin op vrijwel alle onderdelen goed vinden, nemen die ter harte en gaan hier uitvoering aan geven. Bij een aantal willen wij echter enkele opmerkingen plaatsen en suggesties doen. Daarnaast verwijzen wij nog naar de ambtelijke reactie op uw rapport. In de brief van de gemeentesecretaris staat uitdrukkelijk vermeld hoe de gemeenteraad door ons is geïnformeerd en van actuele informatie is voorzien.

Inleiding

In de eerste alinea van de inleiding is het wellicht goed om de formulering 'geur van wilde beesten' te heroverwegen. Dit is een toonzettende en aparte woordkeuze. In de tweede alinea schrijft u '.....was de verhouding tussen gemeente en veiligheidsregio, en die tussen college en gemeenteraad, nog niet zoals die was voor de Covid-19-crisis'. Dit behoeft wat ons betreft een korte toelichting. Het is onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld.

Conclusies

- In de paragraaf 'Informatievoorziening richting de raad' vergelijkt u de werkwijze tijdens het ongeval rondom het brugdek van de Koningin Julianabrug en de Coronacrisis. Deze twee zijn onvergelijkbaar vanwege het langdurige karakter en de impact van Coronacrisis versus het 'incident' van de brug.
- De conclusie bij 'Beraadslaging en besluitvorming' dat het incidenteel voorkwam dat het democratisch proces werd belemmerd door problemen met de techniek (zoals raadsleden die niet kunnen stemmen tijdens een vergadering) wordt niet door ons gedeeld. De gemeentesecretaris heeft in zijn reactie hier al uitvoerig bij stil gestaan. Hoe ongewenst ook, het in digitale zin niet volledig vlekkeloos verlopen van raadsvergaderingen heeft niet geleid tot een ondemocratisch proces of besluitvorming.
- Bij de 'Volksvertegenwoordigende rol' schrijft u: 'In enkele gesprekken is daarbij door enkele respondenten aangegeven dat het politiseren van onderwerpen niet werd gewaardeerd en zelfs zou zijn ontmoedigd, omdat dit de besluitvorming zou vertragen. In dit onderzoek is niet achterhaald of dat een breed gedragen beeld of gevoel was'. Nu uit het onderzoek niet duidelijk is geworden of het een breed gedragen beeld of gevoel was en concrete voorbeelden / casussen ontbreken kunnen wij hier geen verbeterpunt uit halen.
- Wat betreft de 'Kaderstellende' en 'Controlerende' rollen van de gemeenteraad: ook tijdens de Coronacrisis heeft de raad deze rollen stevig opgepakt en niet 'bewust on hold' gezet (vreemde woordkeuze). Concrete voorbeelden hiervoor zijn: de bespreking van de tussenrapportage financiële gevolgen Corona in commissieverband, de door de gemeenteraad gevraagde (uitgebreide) raadsbrief met een stand van zaken over de gevolgen van Corona op de voornaamste beleidsterreinen, de door de raad gevraagde twee extra informatiemomenten op weg naar de Kadernota en begroting, en de door de raad gevraagde Coronabijlage bij de Najaarsnota (waarin de raad is geïnformeerd over de financiële gevolgen en steunmaatregelen). Daarnaast heeft de gemeenteraad aan ons actie gevraagd met betrekking tot steun aan ondernemers, aandacht voor de jeugd en het openhouden van de horeca. Tot slot heeft de raad gevraagd actief betrokken te worden bij het nadenken over hoe de middellange en lange termijn eruit gaan zien. Naar onze mening heeft de raad deze rollen stevig opgepakt.
- In de paragraaf 'Burger en overheidsparticipatie' staat de zin: 'Door de Coronacrisis moest de gemeente afstappen van traditionele participatievormen. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft volop geëxperimenteerd...'. Al vóór de Coronacrisis is geëxperimenteerd met alternatieve vormen van (digitale) participatie. Onduidelijk is waar de conclusie op is gebaseerd dat digitale participatie onvoldoende podium biedt voor tegenstanders van beleid.

Bijlage 2: Aanbiedingsbrief aan raad

Aan de raads- en commissieleden

Cc College van B&W, Auditcommissie

REKENKAMERCOMMISSIE

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
Mail: rekenkamercommissie@aadr.nl
Website: www.alphenaandenrijn.nl

Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Datum
--		2022/	17 maart 2022
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	Afdeling
Mevrouw Drs. L. Los-Kuzee		Tel:(0172) 464717	Griffie

Onderwerp
Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn
Onderzoek "Alphense democratie in crisistijd"

Geachte raads- en commissieleden,

Hierbij bied ik u het verkennend onderzoek "Alphense democratie in crisistijd" aan.

In het bijgesloten bestuurlijk rapport gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft geformuleerd op basis van de onderzoeksresultaten. Tevens treft u daarin als bijlage het rapport van bevindingen aan.

Tevens in de bijlage de reactie van het college van burgemeester en wethouders. Naar aanleiding van die reactie zou ik graag drie opmerkingen willen maken.

1. Allereerst hebben wij de inleidende tekst van de bestuurlijke nota licht aangepast om onduidelijkheden weg te nemen.
2. Over het besluit de aanbeveling niet over te nemen ten aanzien van het opstellen van een plan over de informatievoorziening het volgende. Uit het onderzoek bleek dat de werkdruk binnen de ambtelijke organisatie hoog was als gevolg van de pandemie en de maatregelen. De goede informatievoorziening aan de gemeenteraad kwam daarbij inderdaad niet in het geding. Dat is belangrijk, want die informatievoorziening is essentieel voor het functioneren van de lokale democratie. Voor toekomstige situaties is het belangrijk dat die informatievoorziening op hetzelfde niveau blijft. De Rekenkamercommissie adviseert daarom daarover na te blijven denken. Wij voelen ons daarbij gesteund door de uitkomsten van het OVV-rapport over de aanpak van de Covid-19-crisis, waarin wordt gesteld dat Nederland niet goed voorbereid is op langdurige crises en daarvoor de toekomst beter op voorbereid moet zijn.
3. Over het besluit de aanbeveling niet over te nemen t.a.v. het opnemen van criteria voor digitaal en fysiek vergaderen het volgende. De aanbeveling over digitaal of fysiek vergaderen en het opnemen van criteria daarvoor hebben wij anders bedoeld dan hoe deze in de bestuurlijke reactie wordt

geïnterpreteerd. Wij zien, zoals blijkt uit onze conclusies, dat het ook buiten de crisis waardevol is om mogelijkheden te houden om digitaal te blijven vergaderen. Daarvoor dienen echter wel afspraken gemaakt te worden over voor welke bijeenkomsten dat geldt en in welke gevallen. Wellicht wordt deze aanbeveling ondervangen door het voornemen van het kabinet om de mogelijkheid om digitaal te blijven vergaderen, permanent te maken. Daar zou binnen Alphen op vooruitgelopen kunnen worden.

Mocht u naar aanleiding van deze brief of de onderzoeksresultaten nog vragen hebben dan ben ik graag bereid deze te beantwoorden of nader toe te lichten.

Hartelijke groet,

Boudewijn Steur
Voorzitter Rekenkamercommissie

Bijlage:

- Bestuurlijk rapport “Alphense democratie in crisistijd”

Deel 2 Rapport van bevindingen

Alphense democratie in crisistijd

Onderzoek naar de impact van de coronacrisis op het functioneren van de lokale democratie in Alphen aan den Rijn

Inhoudsopgave

1	Inleiding	19
1.1	Verkennend en inventariserend onderzoek	19
1.2	Onderwerp	20
1.3	Leeswijzer	20
2	Onderzoeksontwerp	21
2.1	Doelstelling	21
2.2	Hoofdvragen	21
	Functioneren gemeenteraad	21
	Burgerparticipatie	21
	Overheidsparticipatie	22
2.3	Methodiek	22
2.4	Casuïstiek	23
3	Resultaten	26
3.1	Informatievoorziening richting raad	26
3.2	Digitale besluitvorming en beraadslaging	28
3.3	Volksvertegenwoordigende rol	30
3.4	Controlerende rol	32
3.5	Kaderstellende rol	34
3.6	Burger- en overheidsparticipatie	36

1 Inleiding

Vanaf maart 2020 zijn gemeenten een turbulente periode in getuimd. De coronapandemie van 2020-2021 beïnvloedde bijna alle aspecten van het leven. Ook het functioneren van het lokale democratische proces in de gemeente Alphen aan den Rijn. Gemeentebestuur en -raad kregen te maken met veranderende taken, rollen en verantwoordelijkheden.

1.1 Verkennend en inventariserend onderzoek

In 2020 is er veel gebeurd met en in het lokale democratische proces. Dit is aanleiding geweest voor de Rekenkamercommissie van Alphen aan den Rijn om EMMA te vragen onderzoek te doen naar de gevolgen van de coronacrisis voor het functioneren van de lokale democratie in de gemeente Alphen aan den Rijn, in het bijzonder waar het gaat over het functioneren van de gemeenteraad enerzijds en burgerparticipatie anderzijds. Het onderzoek is inventariserend en verkennend van aard. De bedoeling van het onderzoek is inzicht te geven in hoe de gemeenteraad zijn lokaal politieke rol heeft opgepakt en hoe de gemeente burgerparticipatie handen en voeten heeft gegeven in deze bijzondere omstandigheden. Het onderzoek gaat expliciet niet over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de beleidsvorming en -uitvoering.

We weten dat formeel de rol van de gemeenteraad bij de aanpak van de coronacrisis beperkt is. Tijdens de pandemiebestrijding gingen essentiële verantwoordelijkheden immers van de burgemeester over naar de voorzitter van de Veiligheidsregio. De gemeenteraad was niet langer de controlerende instantie, omdat de voorzitter van de Veiligheidsregio noodverordeningen niet hoefde te laten bekrachtigen door de gemeenteraad. Wel diende de voorzitter zich achteraf te verantwoorden tegenover alle gemeenteraden in de Veiligheidsregio, zodat iets van die controlerende en ook van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad intact bleef

Maar tijdens de verbouwing bleef de winkel open. De (formele) beperkingen in het functioneren van de gemeenteraad waren en zijn alleen van toepassing op het bestrijden van de pandemie. Alle andere kwesties en raadsaangelegenheden gingen gewoon door. Dat geldt voor hoe in Alphen aan den Rijn is gehandeld om de financiële, sociale, culturele en economische gevolgen van de crisis het hoofd te bieden, net als voor alle lopende zaken die – ware er geen Covid-19 geweest – tot het domein van de raad behoren. Het democratisch functioneren van de raad was daarom in de afgelopen maanden feitelijk belangrijker dan ooit.

Een groot deel van de capaciteit van bestuur, politiek en ambtelijk apparaat ging uit naar de acute crisisbestrijding. Veel van de 'normale' taken van de gemeente kregen er, als gevolg van de coronacrisis, een extra complicerende dimensie bij. Ook de politieke en bestuurlijke interactie was anders dan normaal. Behalve met wettelijke beperkingen kreeg de raad in coronatijd namelijk ook te maken met allerlei praktische beperkingen. De wet- en regelgeving is in maart 2020 bijna direct gewijzigd om digitaal vergaderen en besluitvorming mogelijk te maken. Op het vlak van burgerparticipatie zijn allerlei procedures en richtlijnen aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Op uitvoeringsniveau zijn college en ambtelijk apparaat voornamelijk digitaal, vanuit huis gaan samenwerken. De fysieke contactmogelijkheden waren zowel binnen de gemeente als in het stadhuis danig beperkt.

Al die beperkingen die de pandemie met zich meebracht, werden als het ware ingepast in het dagelijks functioneren van de lokale democratische instituties. Voor de rekenkamercommissie van Alphen aan den Rijn reden om te onderzoeken wat uit deze situatie kan worden geleerd. Hoe hebben de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat, samen met inwoners en organisaties daaromheen, gefunctioneerd? Meer in het bijzonder: hoe verliep de informatievoorziening aan de gemeenteraad? Heeft de gemeenteraad zijn volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol kunnen vervullen? En hoe zijn inwoners, organisaties en bedrijven bij de beleidsvorming en -uitvoering betrokken gebleven?

1.2 Onderwerp

Een rekenkameronderzoek naar de impact van de coronacrisis op de lokale democratie is, gezien het moment van schrijven, om twee redenen bijzonder. Het betreft een situatie waar we nog in zitten en waarvan het einde nog niet goed is te voorzien. Daar komt bij dat er nauwelijks nog academisch literatuur bestaat over het onderwerp. Die is overwegend gericht en rijk gedoteerd wat kortstondige crisissituaties betreft, maar voorziet logischerwijs in mindere mate in handvatten voor langdurige crisissituaties met ineengrijpende effecten op regionaal, landelijk, Europees en mondiaal niveau. We verkennen een dynamische situatie en hebben daarbij weinig theoretische houvast.

En een lange crisis, zouden we daaraan toe kunnen voegen, zagen we begin 2020 eigenlijk nog niet zo aan komen. In onze beeldvorming zijn er de afgelopen periode dus ook voortdurend andere en nieuwe aspecten van de coronacrisis naar voren gekomen. Die beeldvorming maakt deel uit van de manier waarop we het afgelopen jaar – steeds opnieuw – hebben teruggekeken en vooruitgeblikt naar hoe de crisis zich zou gaan ontwikkelen. Onze waarnemingen van wat er aan de hand was en onze ervaringen bij wat ons nog te wachten stond, zijn tijd- en plaatsspecifiek. Daar zijn we gedurende het onderzoek attent op geweest.

Eén en ander betekent dat we in dit onderzoek bescheiden moeten blijven. Er zijn geen hypothesen te toetsen. Wat we vooral willen is een waarheidsgetrouwe beschrijving van de gebeurtenissen zonder te oordelen over wat goed of fout ging. Daar waar de bevindingen de opmaat zijn tot conclusies zullen we die terughoudend formuleren.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de doelstelling, de centrale onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen van het onderzoek toegelicht. Daarnaast gaan we in op de methode van onderzoek. Een belangrijk onderdeel hiervan is een 'vergelijkende casestudie': tien concrete casussen die in 2020 in Alphen aan den Rijn hebben gespeeld en die bij elkaar genomen een beeld geven van de wijze waarop gemeentebestuur en -raad, samen met het ambtelijk apparaat en mensen die in de gemeente wonen en/of werken, democratische procedures hebben vormgegeven ten tijde van de coronacrisis. Deze casussen worden in hoofdstuk 2 tevens kort toegelicht.

Aan de hand van deze casuïstiek, geven we in hoofdstuk 3 vervolgens antwoord op de onderzoeksvragen. Onze bevindingen clusteren we in verschillende onderdelen: informatievoorziening aan de raad, digitale beraadslaging en besluitvorming, het functioneren van de raad in zijn drie kernrollen, alsook de wijze waarop de gemeente gedurende de coronacrisis inwoners, bedrijven en organisaties heeft betrokken bij de beleidsvorming.

2 Onderzoeksontwerp

In dit hoofdstuk geven we de doelstelling en onderzoeksvragen en behandelen we de gekozen methodiek. Het betreft hier nadrukkelijk een inventariserend en verkennend onderzoek. Bijgevolg is er in ons plan van aanpak geen normenkader opgenomen om de bevindingen aan de hand daarvan te beoordelen.

2.1 Doelstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is het inzichtelijk maken welke impact de coronapandemie heeft gehad op het functioneren van de lokale democratie. Daarmee kan tot lessen worden gekomen over de wijze waarop de gemeenteraad in het verdere verloop van de coronacrisis, maar ook in mogelijke volgende crises, in staat kan worden gesteld zijn volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende taken uit te oefenen. Het onderzoek dient op hoofdlijnen inzicht te geven in de wijze waarop de lokale democratie heeft gefunctioneerd, tegen welke beperkingen (of juist kansen) de gemeente aanliep en wat mogelijke oplossingen zijn voor de komende periode.

2.2 Hoofdvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt: Wat zijn op hoofdlijnen de gevolgen van de coronacrisis voor het functioneren van de lokale democratie, en dan met name de gemeenteraad en burgerparticipatie?

Voor beide onderdelen van de centrale onderzoeksvraag, zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden hieronder vermeld.

Functioneren gemeenteraad

1. In hoeverre heeft het college de gemeenteraad actief geïnformeerd over het handelen tijdens de crisis?
2. In hoeverre heeft de gemeenteraad invulling kunnen geven aan zijn volksvertegenwoordigende rol?
3. In hoeverre was de raad in staat zijn controlerende rol uit te voeren? Heeft de raad gebruik gemaakt van de alternatieve opties om zijn controlerende taak uit te voeren, die met name de Wet veiligheidsregio's mogelijk maakt?
4. In hoeverre was de gemeenteraad in staat invulling te geven aan haar kaderstellende rol?
5. In hoeverre heeft de gemeenteraad actief ingezet op het betrekken van inwoners in deze periode?
6. Hoe is de gemeenteraad omgegaan met andere dossiers in deze periode? Is er een verschil met de periode vóór de crisis?
7. Hebben de maatregelen in het licht van de pandemiebestrijding de uitkomsten van de lokale besluitvorming beïnvloed? En zo ja, op welke wijze?

Burgerparticipatie

1. Welke inspraakprocedures en participatieprocessen heeft de gemeente ingezet om burgers te betrekken bij het vaststellen van beleid?
2. Op welke wijze zijn deze inspraakprocedures en participatieprocessen qua inhoud en vorm veranderd ten gevolge van de coronacrisis?
3. Op welke wijze hebben wijzigingen in de inhoud en vorm van deze inspraakprocedures en participatieprocessen het functioneren van de lokale democratie beïnvloed?

4. In hoeverre werkten de nieuwe methoden? Zijn er nieuwe manieren van het betrekken van inwoners die ook na de coronacrisis ingezet kunnen blijven worden?
5. In hoeverre zijn inwoners, maatschappelijke organisaties of bedrijven betrokken bij de wijze waarop de coronamaatregelen werden ingevoerd?

Overheidsparticipatie

1. Hebben burgers, instellingen en/of bedrijven zelf initiatieven aangedragen waarbij de gemeente om samenwerking of facilitering is gevraagd?
2. In hoeverre hebben burgers, instellingen en/of bedrijven initiatieven aangedragen die te maken hebben met de coronapandemie?

2.3 Methodiek

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een tiental exemplarische dossiers die in 2020 onderwerp van gesprek waren in raadsvergaderingen en participatietrajecten. Het betreft hier een vergelijkend casestudieonderzoek. Een vergelijking tussen verschillende dossiers biedt de mogelijkheid om overeenkomsten en verschillen scherp te krijgen in de wijze waarop thema's zijn behandeld door de raad en besproken met inwoners. Dit leidt tot een verdiepend inzicht in de exacte impact van de coronacrisis op de Alphense democratie in den brede.

Door middel van verschillende onderzoeksmethodieken is een rijk beeld verkregen van het verloop van deze dossiers, en het effect van de coronacrisis hierop. Op basis van een inventarisatie in de iBabs is allereerst per casus een factsheet opgesteld waarin alle feitelijke informatie die betrekking heeft op de onderzoeksvragen wordt vermeld. Dit bronmateriaal heeft als onderlegger gediend voor het vervolgonderzoek dat is vormgegeven door middel van interviews, een groepsgesprek met raadsleden en twee vragenlijsten.

De interviewverslagen zijn door de gesprekspartners geaccordeerd. De factsheets zijn besproken met de verantwoordelijke beleidsmedewerker en door de medewerker vastgesteld. Het aantal personen dat is geïnterviewd of dat deel heeft genomen aan een enquête, staat tussen haakjes genoteerd in het onderstaande stappenoverzicht.

Samengevat is het onderzoek uitgevoerd in tien stappen:

1. Deskresearch met behulp van iBabs
2. Opstellen van factsheets per dossier
3. Interviews met beleidsambtenaren per dossier (9)
4. Controle van de factsheets door beleidsambtenaren van de gemeente
5. Vaststelling van factsheets
6. Interviews met portefeuillehouders (3)
7. Interviews met externe (uitvoerings)organisaties die betrokken waren bij dossiers (4)
8. Interviews met bewonersorganisaties die betrokken waren bij dossiers (3)
9. Enquête onder beleidsambtenaren (10-13)
10. Enquête onder raadsleden (11-13)
11. Groepsinterview raadsleden (7)

Enquêtes

Er zijn twee enquêtes opgesteld, één voor ambtenaren en één voor raadsleden. Beide enquêtes hebben deels vergelijkbare vragen, bijvoorbeeld over de wijze waarop raadsleden hun rollen (volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende) hebben ingevuld ten tijde van de coronacrisis. Maar er zijn ook verschillen. Zo zijn beleidsambtenaren bevraagd over de invloed van de coronacrisis op burgerparticipatie, en zijn raadsleden gevraagd hoe zij de besluitvorming, beraadslaging en informatievoorziening vanuit het college hebben ervaren in coronatijd.

De enquêtes konden van 10 juni tot 30 juni 2021 ingevuld worden. De enquête voor raadsleden is gestart door 15 raadsleden en door 11 volledig ingevuld. Bij deze enquête zijn dezelfde vragen aan alle respondenten gesteld, wat niet het geval was bij de enquête voor ambtenaren. Deze bestond uit twee delen: een deel over raadsbehandeling en een deel over participatie. Voorafgaand aan ieder deel werd een controlevraag gesteld. Van de 36 ambtenaren die aan de vragenlijst zijn begonnen, waren 17 betrokken bij de voorbereiding en/of behandeling van dossiers door de raad. Van deze 17 hebben 10 ambtenaren dit deel van de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast waren 16 van de 36 ambtenaren die met de vragenlijst begonnen, betrokken bij een vorm van participatie in 2020. Van deze 16 respondenten hebben 13 dit deel van de vragenlijst volledig ingevuld.

Omdat niet alle vragen op iedere respondent van toepassing was, waren niet alle vragen verplicht om in te vullen en hebben een aantal respondenten dus vragen overgeslagen. Bij iedere grafiek die in het rapport worden gepresenteerd om de onderzoeksresultaten weer te geven, wordt in de titel aangegeven (n=x) hoeveel raadsleden of beleidsambtenaren deze vraag heeft ingevuld.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om ook een enquête uit te zetten onder inwoners die betrokken waren bij een aantal participatietrajecten. Uiteindelijk bleek dit niet mogelijk te zijn, omdat de gemeente de contactgegevens van deze deelnemers niet had bewaard of deze volgens AVG-richtlijnen niet mocht gebruiken in het kader van dit rekenkameronderzoek. Ter vervanging zijn er een aantal interviews afgenomen met bewonersorganisaties die betrokken waren bij een aantal participatietrajecten van de gemeente Alphen aan den Rijn. Wel hebben we door deze keuze uiteindelijk een beperkt beeld gekregen van hoe inwoners de digitale participatietrajecten tijdens de coronacrisis hebben ervaren.

2.4 Casuïstiek

In de keuze voor een selectie dossiers is ten eerste gezocht naar een goede verdeling tussen casussen die primair gerelateerd zijn aan de coronacrisis en casussen waarvan het verloop mogelijkwijs is beïnvloed door de coronacrisis. Drie casussen zijn gekozen die in de kern met de coronacrisis te maken hebben: het steunfonds maatschappelijk vitale organisaties, het stimuleringsfonds ondernemerscollectieven en de informatievoorziening richting de raad over de ontwikkelingen en de gevolgen van de coronacrisis.

Daarnaast is er gekeken naar casussen die een regionaal én lokaal karakter hebben. De regionale casussen gaan over de RDOG Hollands Midden en de Veiligheidsregio Hollands Midden. De nadrukkelijk lokale casussen zijn: GO! Voor Jeugd, de verkeersproblematiek in Hazerswoude-Dorp, herijking dorps- en buurt-huizen, ontwikkeling van onorthodoxe woningbouwlocaties en het Actieprogramma Duurzaamheid. De laatste dossiers bestrijken bovendien de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en sociaal domein. Tezamen bieden deze casussen een goed inzicht in de aard en omvang van de impact van de coronacrisis op het functioneren van de lokale democratie.

Iedere casus wordt hieronder kort toegelicht. Het betreft een beknopte beschrijving van waar de casus in het algemeen over gaat. Voor een nadere toelichting over hoe het desbetreffende onderwerp is besproken in de raad en hoe – indien van toepassing – inwoners en/of stakeholders zijn betrokken bij dit onderwerp, verwijzen we naar bijlage 1. In hoofdstuk 3 wordt telkens verwezen naar een casus om een bepaalde onderzoeksbevinding te verantwoorden.

Casus 1: Informatievoorziening richting raad over de gevolgen van de coronacrisis

De eerste casus betreft de wijze waarop de raad op verschillende manieren door de burgemeester en door de voorzitter van de Veiligheidsregio is geïnformeerd over de ontwikkeling van de coronacrisis en de maatregelen die het Rijk en de gemeente hebben genomen om die te bestrijden. Volgens iBabs heeft de gemeenteraad in 2020 zeker 35 memo's en corona raadsbrieven ontvangen van burgemeester en wethouders met een update over de stand van zaken. Verder heeft de raad vele brieven ontvangen van de Veiligheidsregio, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), alsmede onderzoeksrapportages van verschillende instituties en organisaties. Het coronabeleid is behandeld in de raad, met name in de commissievergaderingen (FBPD) en in de werkgroep 'Nafase'.

Casus 2: Steunfonds maatschappelijk vitale organisaties COVID-19

Het steunfonds voor maatschappelijk vitale organisaties is de tweede casus. Dit steunfonds is in april 2020 door het college opgericht om maatschappelijk vitale organisaties te helpen om acute liquiditeitsproblemen op te lossen die zij redelijkerwijs niet zelf konden opvangen. Ook organisaties die nog geen subsidie ontvangen, konden in aanmerking komen voor een eenmalige subsidie vanuit dit steunfonds. Bij raadsbesluit is destijds een budget van € 2.500.000 ter beschikking gesteld. De omvang van het krediet was gebaseerd op een eerste globale inventarisatie onder maatschappelijke organisaties. Achteraf kunnen honoreringsbesluiten worden teruggedraaid. Bijvoorbeeld wanneer het Rijk de uitgaven op zich neemt, zoals in het geval van cultuur en dierentuinen.

Casus 3: Stimuleringsfonds Ondernemerscollectieven Alphen

Ook wordt het stimuleringsfonds voor ondernemerscollectieven onder de loep genomen in dit onderzoek. Dit fonds heeft als doel om initiatieven vanuit samenwerkende ondernemers te ondersteunen, bijvoorbeeld binnen een bepaald(e) sector of gebied. Deze initiatieven moeten de economische schade van het coronavirus beperken, ondernemers in staat stellen omzet te blijven genereren ondanks de coronacrisis en bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen of het kunnen ondernemen in de nieuwe 1,5 meter samenleving. Er is € 300.000 beschikbaar gesteld voor het stimuleringsfonds.

Casus 4: Herziening Actieprogramma Duurzaamheid

Als vierde casus is het Actieprogramma Duurzaamheid gekozen, dat in 2020 aan herziening toe was. De gemeente wilde in zijn voorstellen aansluiten bij landelijke ontwikkelingen rondom de energietransitie, de Regionale Energie Strategie (RES) en de omgevingsvisie. Tegelijkertijd ging de gemeente met stakeholders aan de slag met het opstellen van een lokale Transitievisie Warmte. De raad is op meerdere momenten in 2020 geïnformeerd over de voortgang van de herziening van het Actieprogramma Duurzaamheid, en heeft ook input gegeven. Bovendien heeft er een uitgebreid participatietraject plaatsgevonden, vooral rondom de RES en de lokale TVW.

Casus 5: RDOG Hollands Midden

Tevens is de RDOG Hollands Midden als casus meegenomen in dit onderzoek. De RDOG bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid en het welbevinden van de burgers in Alphen aan den Rijn en 17 andere gemeenten in zowel reguliere- als crisistandigheden. Daarnaast probeert de RDOG de effecten van gezondheidsbedreigingen te mitigeren. Tijdens de pandemie voert de RDOG de wettelijke taken uit in gevolge de Wet publieke gezondheid. In 2020 is het Programma RDOG2024 opgesteld, met als doel de interne processen te verbeteren. Hiervoor waren aanvullende financiële middelen van de deelnemende gemeenten nodig.

Casus 6: Veiligheidsregio Hollands Midden

De zesde casus betreft de Veiligheidsregio Hollands Midden, waarin brandweer, politie, GHOR en 18 gemeenten samenwerken aan rampenbestrijding en crisisbeheersing in de regio. Veel van de maatregelen die in 2020 in de gemeente Alphen aan den Rijn – maar ook elders in Nederland – zijn genomen ter bestrijding van het coronavirus, waren vastgelegd in noodverordeningen van de Veiligheidsregio. Op grond van artikel 39 van de Wet Veiligheidsregio (Wvr) was het niet nodig deze noodverordeningen te laten bekrachtigen door de gemeenteraad, aangezien het hier gaat om een bovenlokale aanpak. Wel was de voorzitter van de Veiligheidsregio verantwoordelijk voor een adequate informatievoorziening richting raadsleden van de aangesloten gemeenten.

Casus 7: Verkeersmaatregelen Hazerswoude-Dorp en Boskoop

De verkeersproblematiek in Hazerswoude-Dorp en Boskoop is als zevende casus onderzocht. Al voor lange tijd werkt de gemeente aan een verkeersmaatregelenpakket voor dit gebied. Voor 2020 zijn er al meerdere verkeersmaatregelen voorgesteld door het college, maar deze bleken onvoldoende effectief en/of konden niet rekenen op instemming van inwoners. Nadat een nieuw pakket met maatregelen begin 2020 wederom niet op instemming kon rekenen van inwoners en raadsleden, heeft de meerderheid van de raad voor een motie gestemd om een raadswerkgroep in te stellen. Deze raadswerkgroep is ingesteld

om het college van heldere kaders te voorzien en een gedragen besluitvorming te stimuleren. Op initiatief van de raads werkgroep zijn inwoners op verschillende manieren bij dit project betrokken en zijn er in 2020 nieuwe varianten voor de verkeerssituatie uitgewerkt.

Casus 8: Herijking dorps- en buurthuizen

Daarnaast is het beleid voor dorps- en buurthuizen onderzocht. In juli 2020 stond de derde fase van besluitvorming rondom het geactualiseerde beleid voor dorps- en buurthuizen op de agenda. De startnotitie van de herijking, fase 1 en fase 2 waren al eerder vastgesteld in 2019. Alle dorps- en buurthuizen krijgen op basis van dezelfde criteria een financiële bijdrage. Het is de bedoeling dat de accommodaties uitgroeien tot het kloppende hart van het dorp of de wijk, met een activiteitenprogramma dat door programmeraden is samengesteld. In 2020 hebben er, vooruitlopend op de vaststelling van de beleidskaders, gesprekken plaatsgevonden met beheerders, exploitanten en gebruikers van de dorps- en buurthuizen.

Casus 9: Onorthodoxe woningbouwlocaties

Ook wordt gekeken naar de wijze waarop de raad is omgegaan met het vinden van onorthodoxe woningbouwlocaties, om de krapte op de woningbouwmarkt tegen te gaan en inwoners meer perspectief te bieden op een woning. In september 2019 zijn de locaties, die op korte en lange termijn mogelijk beschikbaar zijn, in kaart gebracht en besproken met de raad, waarnaar is besloten om deze verder te onderzoeken. Op 28 mei 2020 heeft de gemeenteraad besloten 5 onorthodoxe locaties in ontwikkeling te nemen en heeft de gemeenteraad het college verzocht om naar meer mogelijkheden voor onorthodoxe woningbouwlocaties te zoeken. Bewoners hebben bovendien kunnen inspreken om te reageren op de voorgestelde locaties.

Casus 10: GO! Voor Jeugd

De laatste casus betreft de financiering en transformatie van jeugdhulp tijdens de coronacrisis. GO! Voor Jeugd (hierna GO) voert de jeugdhulp uit in de gemeente Alphen aan den Rijn en de gemeente Kaag en Braassem. Toen GO in 2017 begon als aanbieder van jeugdhulp in beide gemeenten, is een transformatie ingezet om binnen de vastgestelde financiële kaders – die ieder jaar minder werden – een toereikend aanbod van jeugdhulp te blijven aanbieden. Door wijzigingen in wet- en regelgeving en autonome ontwikkelingen (zoals hogere toestroom naar specialistische jeugdhulpverleners) kwam het werk van GO onder druk te staan. Ook heeft de coronacrisis de transformatie van jeugdhulp belemmerd, waardoor extra financiële middelen nodig waren.

3 Resultaten

In dit hoofdstuk geven we de resultaten van het onderzoek. Het hoofdstuk is geordend op basis van onze bevindingen per onderwerp, die vervolgens zijn gestaafd op basis van de resultaten uit interviews, vragenlijsten en het groepsgesprek met raadsleden. Grotendeels volgt de structurering van het hoofdstuk de onderzoeksvragen. Wel is een enkele keer een paragraaf toegevoegd voor onderdelen die extra aandacht vergen (zoals digitale besluitvorming en beraadslaging) en zijn soms meerdere hoofdvragen verwerkt in één paragraaf als hier minder over te zeggen valt (zoals overheids- en burgerparticipatie).

3.1 Informatievoorziening richting raad

De gemeenteraad is de hoeksteen van het lokale democratisch bestel. Raadsleden vertolken opvattingen die bij hun achterban leven en zetten de koers uit waarin die achterban zich herkent. Ook houden zij bij het college de vinger aan de pols en controleren of de afspraken die zijn gemaakt adequaat opgevolgd worden. Dat kan alleen als de informatie waarop de gemeenteraad zich kan baseren tijdig, volledig en precies is. Met name in crisistijd is dit uiterst belangrijk. Deze informatie komt veelal vanuit het college, de burgemeester en de gemeentelijke organisatie, via de griffie.

Eerdere ervaringen met crises werpen vruchten af

De gemeente heeft in 2015 na het kraanincident besloten om de griffie in geval van een crisis of incident direct onderdeel te maken van de crisisorganisatie, bestaande uit Team Bevolkingszorg (TBZ) en het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT). De griffier fungeert dan als linking pin tussen het college en de raad, en kan de raad snel en uit eerste hand informeren over de meest recente stand van zaken. Deze werkwijze is ook in 2020 met succes toegepast gedurende de coronacrisis. Zo blijkt uit de corona-update van 16 maart 2020 dat de griffie tenminste vanaf dat moment is aangesloten bij de crisisorganisatie, die de dag erna volledig operationeel is.

Raadsleden voelden zich, zo blijkt uit de rondgang onder raadsleden¹, door deze werkwijze serieus genomen en goed geïnformeerd. Hierdoor waren raadsleden bereid het college het vertrouwen te geven om te doen wat op dat moment noodzakelijk was. Met name de ‘corona-updates’ – die door de burgemeester werden verstuurd – hebben raadsleden erg gewaardeerd. Deze updates werden aan het begin van de coronacrisis dagelijks verstuurd, vanaf mid-april (twee)wekelijks en vanaf de zomerperiode soms maandelijks. Door deze proactieve houding van de burgermeester waren er, aldus de griffie, tevens minder vragen van de raad en werd extra belasting voor het ambtelijk apparaat voorkomen.

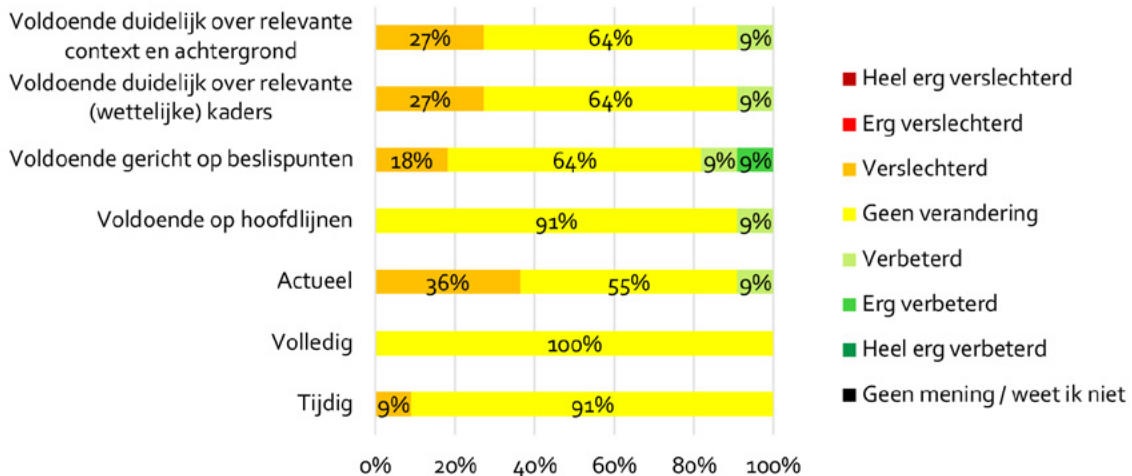
Actuele informatie wordt urgenter

Uit de enquête volgt dat raadsleden tevreden zijn over de informatievoorziening tijdens corona. Een minderheid is kritisch op de actualiteit van aangeleverde informatie. Vier van de elf respondenten op de vragenlijst onder raadsleden vindt dat de aangeleverde informatie vanuit het college minder actueel was dan in de situatie vóór de coronacrisis. In hun toelichting laten deze raadsleden weten dat ze niet achter de feiten willen aanlopen in een crisissituatie. De actualiteit en kwaliteit van informatie is des te belangrijker naarmate een crisis vordert en ernstiger wordt, zeker als de raad gevraagd wordt om ingrijpende, soms ook kostbare maatregelen te ondersteunen.

¹ Zowel uit de resultaten uit de vragenlijst onder raadsleden als uit het groepsgesprek met raadsleden.

In gesprekken met het college en de griffie komt dit dilemma eveneens naar voren. Het college wil voorkomen dat de raad onjuiste en onvolledige informatie krijgt. Daarom maakt de griffie een eerste opzet van de update op basis van informatie uit de crisisorganisatie, controleert deze informatie, stemt de update af met een communicatieadviseur en legt de update vervolgens voor aan de burgemeester, uit wiens naam de update werd verzonden. Als de informatie uit de crisisorganisatie nog onzeker of onvolledig was, werd dit eerst nader geverifieerd door de griffie en pas later toegevoegd aan de volgende update. Tegelijkertijd raakte informatie snel verouderd, doordat ontwikkelingen tijdens de coronacrisis elkaar snel opvolgden, zeker in de beginperiode. Met het gevaar dat informatie uiteindelijk in een verlaat stadium de raad bereikt.

Figuur 1 Beoordeling informatievoorziening richting raad door raadsleden (n=11)



Druk op het ambtelijk apparaat brengt informatievoorziening in gevaar

Er is waardering voor het vele werk van ambtenaren om het college en de raad tijdig van informatie te voorzien. De coronacrisis heeft zeker in de eerste maanden ertoe geleid dat veel zaken acuut geregeld moesten worden. Dat heeft de nodige flexibiliteit en samenwerking gevraagd van ambtenaren. Dit zeggen de raadsleden, het college en de ambtenaren zelf. Wel uiten alle betrokken partijen hun zorgen over de verhoogde druk op het ambtelijk apparaat tijdens de coronacrisis.

Naast de actuele ‘coronataken’, liepen andere dossiers door en moesten zij plannen ontwikkelen om de gevolgen van de crisis op te vangen. Onder een aantal raadsleden – zo blijkt uit het groepsgesprek – heerst bovendien het vermoeden dat in 2020 raadsvragen soms te laat werden beantwoord, mede – zo denken zij – door tijds- en capaciteitsgebrek onder ambtenaren. Dat raadsleden hier onderling van mening over verschillen, blijkt uit de resultaten van de vragenlijst. Slechts één van de 11 raadsleden die de vragenlijst heeft ingevuld is namelijk van mening dat tijdigheid van de informatievoorziening in het gedrang kwam door de coronacrisis.

Geen overduidelijke signalen dus dat de raad niet is voorzien in haar behoefte aan tijdige informatie in crisistijd. Wel de nodige zorgen over de overbelasting van het ambtelijk apparaat en de mogelijk lange termijngevolgen hiervan op de informatievoorziening richting de raad.

Samenvatting

De informatievoorziening richting de raad, waarin het college en de burgemeester verantwoording afleggen over de maatregelen die genomen worden in het licht van de coronacrisis, verliep in 2020 voorspoedig. Wel ontstaat er in crisistijd een oplopende spanning tussen enerzijds de hoge verwachtingen van raadsleden over de te verstrekken informatie en, anderzijds, de mate waarin ambtenaren aan deze verwachtingen kunnen voldoen. Dit heeft in 2020 nog niet geleid tot structurele tekortkomingen in de informatievoorziening richting de raad, maar kan wel op lange termijn – zeker bij een aanhoudende crisissituatie – een adequate informatievoorziening in gevaar brengen.

3.2 Digitale besluitvorming en beraadslaging

De coronacrisis heeft ertoe geleid dat de raad digitaal ging vergaderen. Met de invoering van de spoedwet *Digitale besluitvorming decentraal bestuur*, waar de Tweede Kamer op 27 maart mee instemde, is deze ontwikkeling in een stroomversnelling beland. Gemeenten konden vanaf toen digitaal besluiten nemen, mits de openbaarheid van de raadsvergaderingen en de kwaliteit van de beraadslaging werd gewaarborgd.

Techniek bracht het democratisch proces soms in gevaar

De overschakeling naar digitaal vergaderen vroeg flexibiliteit van raadsleden, college en de gemeentelijke organisatie. Op 26 maart is de gemeenteraad nog fysiek bijeengekomen om voorstellen te bespreken die aan termijnen gebonden waren en die als hamerstuk door de desbetreffende commissies zijn doorgeleid en waarvoor inspraak heeft opengestaan. Daarna is de raad slechts op drie momenten nog fysiek bijeengekomen in 2020: op 25 juni, 3 september en 24 september. Voor de rest is digitaal vergaderd en zijn deze vergaderingen live uitgezonden.

Op 21 april 2020 heeft de raad een memo vastgesteld met daarin afspraken omtrent digitaal vergaderen door de raad. De eerste keren dat digitaal werd vergaderd, ontstonden er echter problemen. Zo was het niet mogelijk om meerdere digitale commissievergaderingen gelijktijdig live te streamen, waardoor deze niet *realtime* te volgen waren door publiek. Ook hadden raadsleden soms moeite om in te loggen of werd de internetverbinding verbroken, wat meerdere oorzaken kan hebben (zoals een slechte internetverbinding van raadsleden of problemen bij het vergaderplatform Webcast). Raadsleden zijn door de griffie ondersteund bij het aanmaken van vergaderaccounts en het oefenen met digitaal vergaderen.

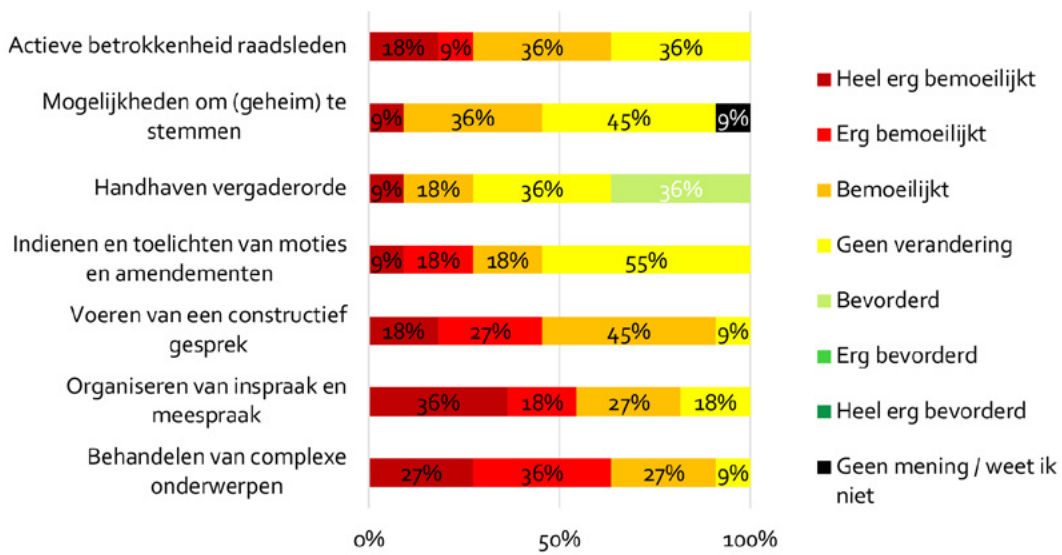
In de loop der tijd is verbetering gekomen in digitaal vergaderen, maar het blijft een risico dat de techniek het laat afweten. Dit blijkt ook uit het groepsgesprek met raadsleden, waarin werd gerefereerd aan de laatste raadsvergadering (1 juli 2021). Bij die gelegenheid hadden raadsleden moeite met stemmen omdat er netwerkproblemen waren.

Behandelen van complexe dossiers wordt bemoeilijkt

Complexe, emotioneel beladen en politiek gevoelige onderwerpen lenen zich niet voor digitaal vergaderen. Als de meningen uiteenlopen en er verdeeldheid heerst tussen fracties, dan moet je echt fysiek bij elkaar zijn, vinden de raadsleden en het college. “Om elkaar in de ogen te kijken”, aldus een raadslid. Vrijwel alle raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, geven aan dat het bespreken van complexe dossiers door digitaal vergaderen is bemoeilijkt; volgens drie van de elf raadsleden zelfs heel erg bemoeilijkt.

Een casus waarin deze moeilijkheid duidelijk zichtbaar werd, is de verkeerssituatie in Hazerswoude-Dorp en Boskoop, een onderwerp dat veel losmaakt in de Alphense samenleving. Al meerdere oplossingen zijn de revue gepasseerd, zonder succes. Uit het gesprek met de betrokken beleidsambtenaar blijkt dat het voor de raadswerkgroep moeilijk was om digitaal in gesprek te gaan over dit complexe onderwerp dat een lange, zeer turbulente geschiedenis kent. Doordat er geen mogelijkheden waren om fysiek bij elkaar te komen, werkte dit mogelijk verdere verdeeldheid in de hand, ondanks dat de raadswerkgroep een serie goede gesprekken heeft gevoerd.

Figuur 2 Beoordeling digitale beraadslaging en besluitvorming door raadsleden (n=11)



Raadsvergaderingen in coronatijd verliepen over het algemeen ordelijk en gestructureerd. De raad was in staat de voorgenomen agendapunten van iedere raadsvergadering grotendeels naar behoren af te werken. Enkel op 28 mei is de raadsvergadering na 4 uur en 45 minuten geschorst en op de volgende dag (29 mei) voortgezet. Een deel van de agendapunten tijdens deze vergadering waren coronagerelateerd, wat mogelijk de reden was voor de ongewoon lange raadsvergadering.

De raadszaal werd echter gemist, en met name de onderlinge dynamiek die in de raadzaal ontstaat. Non-verbale communicatie, zoals een afkeurende blik of instemmende knik, wordt minder snel opgepikt en als raadslid is het lastiger inschatten hoe een betoog valt. Ook zijn er in een digitale vergadering minder mogelijkheden om onderling toenadering te zoeken bij onenigheid en de plooiën glad te strijken na felle discussies, door bijvoorbeeld even naar elkaar toe te lopen, tijdens of na de vergadering. Raadsvergaderingen in een digitale setting komen de lokale democratie niet ten goede, aldus raads- en collegeleden.

“Teams is een surrogaat om de boel gaande te houden, maar het heeft niets met democratie te maken”, vatte een raadslid samen. Volgens een wethouder: “De kracht van dialoog en discussie op fysiek niveau is van belang om de democratie beter te dienen.”

Efficiëntievoordelen

Het college en de raad zijn het erover eens dat raadsvergaderingen bij voorkeur fysiek moeten plaatsvinden, zoals ook verplicht is in de Gemeentewet². Maar dat geldt niet voor elke bijeenkomst van de raad. Voor informatiemarkten en agenda- of auditcommissies, waar een politieke dialoog minder aan de orde is, zien raads- en collegeleden eigenlijk geen bezwaren om die voortaan wel digitaal te laten plaatsvinden. Met name de tijdswinst vinden zij een belangrijk voordeel. Er kan efficiëntiewinst geboekt worden, die raadsleden meer tijd biedt om de ‘straat op te gaan’, of om zich in te lezen in lopende dossiers. En dat komt de inhoud en het proces van besluitvorming ten goede.

Voorbeelden waarin de efficiëntiewinst zichtbaar is, komen bijvoorbeeld uit de casussen ‘RDOG’ en ‘Veiligheidsregio’. Zo werd op 16 april 2020 een informatiemarkt voor raadsleden georganiseerd om het programma RDOG2024 te bespreken, en eveneens de organisatorische ontwikkelingen op dat moment. Het digitale overleg was met name bedoeld om informatie te verstrekken en raadsleden de mogelijkheid te bieden om vragen te stellen. Doordat raadsleden niet fysiek ergens heen moesten, hadden zij meer tijd om zich voorgaand aan de vergadering in te lezen en zich voor te bereiden op de vragenronde.

² Op het moment van schrijven is de Tijdelijk Wet digitale beraadslaging en besluitvorming nog in werking. Op basis van deze wet kan de gemeenteraad via een digitale vergadering rechtsgeldige besluiten nemen en kunnen raadsleden hun werk ook tijdens de coronacrisis blijven doen.

Overleggen in regionaal verband, zoals georganiseerd door de Veiligheidsregio, zijn ook uitermate geschikt om digitaal te organiseren. Zo werden diverse informatieve sessies digitaal georganiseerd door de Veiligheidsregio om verantwoording af te leggen aan de raden over de noodverordeningen, en om eventuele vragen van raadsleden te beantwoorden. In kort tijdsbestek werden raadsleden op de hoogte gebracht, zonder dat zij daarvoor moesten afreizen naar een centrale plek in de regio.

Samenvatting

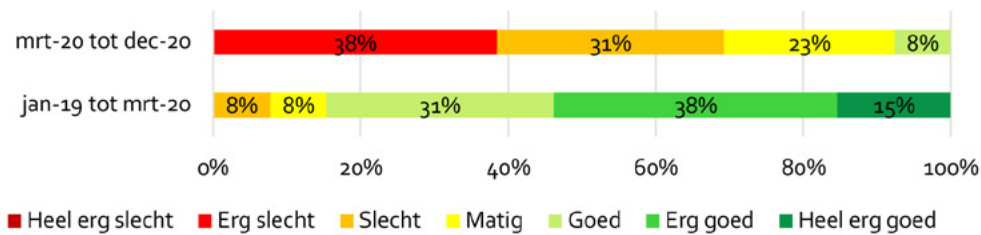
Al met al zien we dat de beperkingen die gepaard gingen met de coronacrisis, voor- en nadelen hadden. Voor overleggen die met name bedoeld waren voor informatie-uitwisseling, bleek de digitale omgeving uitermate geschikt, en zelfs een uitkomst. Maar voor raadsvergaderingen werd de digitale omgeving als belemmerend ervaren, mede omdat de ruimte soms ontbrak voor de gewenste interactie en een politieke dialoog minder goed van de grond kwam. Daarbij komt dat de techniek een constante risicofactor is.

3.3 Volksvertegenwoordigende rol

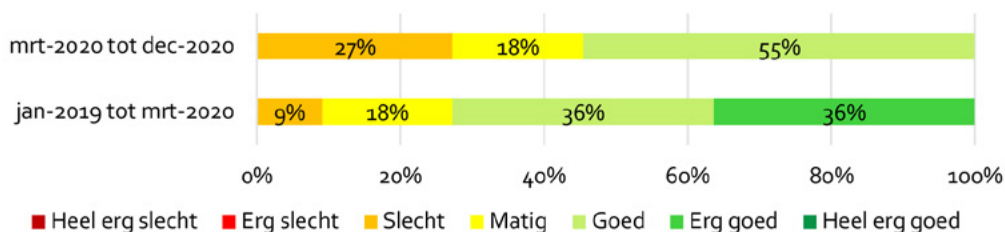
De raad vertegenwoordigt de inwoners van een gemeente. Door het onderhouden van contact met de inwoners weten raadsleden wat er lokaal leeft. Deze volksvertegenwoordigende rol betekent dat de raad zich laat informeren over wat inwoners vinden over een beleidsonderwerp en die publieke meningsvorming vervolgens ‘vertaalt’ naar opdrachten en/of vragen aan het college. Elke partij in de raad doet dit vanuit zijn eigen politieke visie.

Uit de antwoorden op de vragenlijsten blijkt dat raadsleden vinden dat zij in mindere mate hun volksvertegenwoordigende rol hebben kunnen invullen ten tijde van de coronacrisis. Zowel ambtenaren als raadsleden zien een verslechtering ten opzichte van de periode voor de coronacrisis (zie figuur 3 en 4). Dit komt overeen met onze bevindingen uit de interviews en het groeps gesprek, zoals in het vervolg van deze paragraaf zal blijken.

Figuur 3 Beoordeling raadsleden van invulling vertegenwoordigende rol vóór en tijdens de coronacrisis (n=13)



Figuur 4 Beoordeling ambtenaren van invulling vertegenwoordigende rol vóór en tijdens de coronacrisis (n=11)



Minder voelsprietten in de samenleving

Veel instrumenten die de raad normaliter tot zijn beschikking heeft, zijn weggefallen in 2020. Werkbezoeken gingen niet meer door, een praatje bij het winkelcentrum, de sportclub en het buurthuis zat er niet meer in. Om een beeld te krijgen wat er speelt onder inwoners, waren raadsleden goeddeels afhankelijk van digitale kanalen. Met als gevolg, zo vermeldt één van de raadsleden die de vragenlijst invulde, "(...) dat belangrijk fysiek oogcontact en een ontspannen gesprek niet mogelijk was."

De afstand tussen inwoners en de raad, zo gaf een aantal raadsleden in het groepsgesprek aan, is groter geworden. Ambtenaren en portefeuillehouders wezen bovendien op het reële risico op tunnelvisie, doordat raadsleden in coronatijd voor het verwerven en uitwisselen van informatie en ideeën vooral moesten terugvallen op hun eigen nabije omgeving, op bekenden en op sociale media. Met het risico dat particuliere belangen de overhand krijgen, en het algemene belang uit het zicht raakt. Niet dat raadsleden bij de pakken neer zijn gaan zitten. Sommige raadsleden hebben bijvoorbeeld veel wandelingen gemaakt met inwoners, of hebben op eigen initiatief MS Teams vergaderingen belegd met inwoners. Maar de teneur onder raadsleden is wel dat het contact met de achterban minder rijk was in 2020.

Een voorbeeld van de beperking van de antennefunctie van de raad vinden we in de casus GO! Voor Jeugd. Omdat de gemeenteraad meer gevoel wilde krijgen bij wat er speelt in het sociaal domein, is er systematisch gewerkt aan een leercyclus om raadsleden een kijkje in de keuken te geven. Bijvoorbeeld door middel van werkbezoeken of leertafels. Door de coronacrisis konden deze werkbezoeken vanaf maart 2020 niet meer doorgaan. Raads- en collegeleden, ambtenaren en de professionals van GO! Voor Jeugd hebben dat naar eigen zeggen als een verlies ervaren.

Een ander voorbeeld is de inspraakprocedure rondom fase 3 van de herijking van buurt- en dorpshuizen. In maart 2020 stond er in eerste instantie een raadscommissievergadering gepland, waar gebruikers en beheerders van buurt- en dorpshuizen konden inspreken. Omdat de meeste raadsleden en insprekers nog niet gewend waren aan digitaal vergaderen en de gemeente worstelde met de opzet, is de vergadering destijds verschoven, en is later besloten deze vergadering eveneens te splitsen in een hoorzitting op 11 juni en een inhoudelijke bespreking met commissieleden op 2 juli. Ook is er gekozen voor een beperkt aantal insprekers, namelijk maximaal 10 deelnemers.

Doordat raadsleden minder opties hadden om voorafgaand aan de hoorzitting onder inwoners te peilen hoe zij tegenover dit onderwerp stonden, en doordat slechts een beperkt aantal insprekers konden deelnemen, kregen de meest felle en kritische insprekers soms de overhand tijdens de hoorzitting. Bovendien was er sprake van een technische storing, waardoor niet alle insprekers hun inbreng konden toelichten³. Hierdoor was het mogelijk moeilijker voor raadsleden om de inbreng van de insprekers – die zonder technische problemen konden inspreken – te wegen en te bepalen in hoeverre deze geluiden representatief waren voor alle gebruikers en beheerders van buurt- en dorpshuizen.

Snel opgepakt op actuele crisisdossiers

In twee casussen zien we dat de Alphense gemeenteraad zijn volksvertegenwoordigende rol met verve heeft opgepakt. Het gaat dan om kwesties die aan het begin van de crisis urgent waren en waar de gemeente op korte termijn impact kon realiseren: het steunfonds voor maatschappelijke organisaties en het stimuleringsfonds ondernemerscollectieven. Er was sprake van acute nood onder ondernemers en maatschappelijke organisaties. De raad heeft zich hierover laten informeren door ondernemerscollectieven en maatschappelijke organisaties. Meteen daarna heeft de raad een opdracht aan het college geformuleerd.

In het geval van het steunfonds ging het om een gezamenlijke actie van college en raad. Het steunfonds werd op 23 april unaniem door de raad aangenomen. De raad heeft het college mandaat gegeven om de regelingen voor het fonds verder uit te werken. Afsproken is dat het college de raad maandelijks informeert over de (al dan niet) toegewezen aanvragen. Het maandelijks overzicht heeft niet tot

3 <https://www.alphens.nl/nieuws/hoorzitting-over-buurthuizen-met-technische-storing.html>

raadvragen geleid. Het stimuleringsfonds was een initiatief van drie politieke partijen en de ondernemersorganisaties EBDA, VOA, Greenport en PReT. De snelheid waarmee het stimuleringsfonds is opgericht, noemden ambtenaren en betrokkenen uniek.

Minder brede blik op de samenleving

Raadsleden constateerden, overigens net als ambtenaren en enkele portefeuillehouders, dat sommige onderwerpen tijdens de coronacrisis in 2020 niet of nauwelijks op de politieke agenda zijn gekomen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de (over)belasting van het ambtelijk apparaat of de ondersteuning voor inwoners van de stad die tussen wal en schip terechtkomen vanwege de maatregelen die de coronacrisis vereiste.

Door een raadslid, die deelnam aan het groepsgesprek, werd vermeld dat hen zelfs verzocht is “geen politiek met een grote ‘P’ te bedrijven”, een opmerking die kon rekenen op instemmend geknik van andere deelnemers. Veel moties en amendementen zouden de besluitvorming vertragen, terwijl er nood was aan snelle maatregelen toen de coronacrisis in alle hevigheid losbarstte, zo lijkt de achterliggende redenering te zijn. Later bleek het niet heel makkelijk om wel weer politiek te bedrijven en aandacht te vragen voor kritische onderwerpen die dikwijls ook een lange termijnvisie vergen.

Geen volksvertegenwoordigende rol op regionale dossiers

In de regionale casussen RDOG en Veiligheidsregio zien we dat de raad actueel en zorgvuldig is geïnformeerd. De raad zag hier geen volksvertegenwoordigende rol voor zichzelf weggelegd. Dit was voor de coronacrisis ook al zo. Het betreft gemeenschappelijke regelingen waar raadsleden maar moeilijk grip op krijgen en in mindere mate ervaren dat zij hun controlerende rol hier kunnen laten gelden. Ook gaat het bij de RDOG en de Veiligheidsregio om organisaties die gedurende de coronacrisis belangrijke wettelijke en door het Rijk opgelegde functies vervulden.

Samenvatting

De raad van de gemeente Alphen aan den Rijn heeft zijn volksvertegenwoordigende rol vooral in het begin van de crisis ingevuld bij het organiseren van acute ondersteuning aan mensen en ondernemingen die mogelijk in de moeilijkheden kwamen (casussen ‘stimuleringsmaatregel’ en ‘steunmaatregel’). Op de langer lopende lokale dossiers was het ingewikkeld voor de raad om de volksvertegenwoordigende rol voort te zetten. Het werd moeilijker om discussies te voeren en het contact met burgers werd minder. De raad ontbeerde een aantal gebruikelijke instrumenten om zijn antennefunctie goed te kunnen uitvoeren. Bovendien blijkt uit de gesprekken met raadsleden en ambtenaren dat het tijdens de coronacrisis lastig was om een gelijkwaardige toegang tot de raad voor alle inwoners van de stad te bewaken.

3.4 Controlerende rol

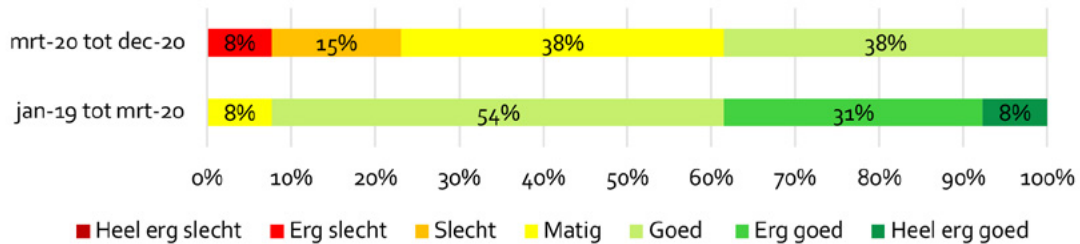
De controlerende rol van de gemeenteraad hangt nauw samen met haar kaderstellende rol. Als in de kaderstellende opdracht het doel en de bijbehorende kaders concreet zijn aangegeven, kan de raad achteraf controleren of het doel binnen de daarvoor gestelde kaders is bereikt. De controlerende functie van de raad is zowel gericht op het uitgevoerde beleid als op de geboekte financiële resultaten.

Voor de uitoefening van de controlerende rol kan de raad – buiten de cyclische momenten, zoals tijdens de bespreking van de jaarrekening of de programmabegroting – gebruik maken van een aantal rechten en plichten. Zo is er het vragenrecht, het recht van interpellatie, het recht van onderzoek, de informatieplicht en de rekenkamer. Daarnaast blijft de beleidsevaluatie een belangrijk hulpmiddel, waarmee de raad kan bepalen of het college gehandeld heeft binnen de kaders en de beoogde doelstellingen van de raad.

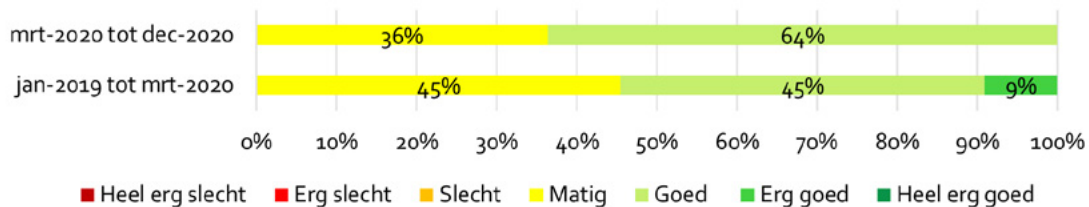
Raadsleden en ambtenaren hebben verschillend beeld

Ambtenaren zien nauwelijks een verandering in de mate waarin raadsleden deze rol hebben kunnen invullen. Zij zien dat de controlerende functie vrij goed valt te digitaliseren en dat raadsleden onveranderd gebruik hebben gemaakt van hun vragenrecht of recht om moties en amendementen in te dienen. Onder raadsleden is wel een duidelijk verschil zichtbaar. Twaalf van de dertien raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, gaven aan dat ze vóór de coronacrisis hun controlerende rol (heel erg) goed konden uitoefenen, terwijl slechts vijf van de dertien raadsleden vindt dat dit nu nog steeds het geval is.

Figuur 5 Beoordeling raadsleden van invulling controlerende rol vóór en tijdens de coronacrisis (n=13)



Figuur 6 Beoordeling ambtenaren van invulling controlerende rol vóór en tijdens de coronacrisis (n=11)



Controle bij coronagerelateerde dossiers on hold gezet

Raadsleden hebben bewust vooraf meer vertrouwen gegeven aan het college om het steunfonds voor maatschappelijke organisaties en het stimuleringsfonds voor ondernemerscollectieven verder uit te werken. Voor beide dossiers gold: soepel aan de voorkant, streng aan de achterkant. De raad heeft het college mandaat gegeven voor de uitvoering en heeft aangegeven maandelijks geïnformeerd te willen worden ten aanzien van de gehonoreerde aanvragen.

Via verzamelbesluiten van de verschillende tranches aan steun heeft het college aan deze toezegging voldaan. Op 25 juni deelt het college de eerste besluiten rondom het verstrekken van steun aan maatschappelijk vitale organisaties. Op 15 juni wordt dit gedaan voor de aanvragen die zijn binnengekomen voor het stimuleringsfonds ondernemerscollectieven. De raad heeft in de loop van het jaar geen nadere vragen meer gesteld over de geleverde steun.

In het algemeen probeert het college de raad op de hoogte te houden van – met name – de financiële gevolgen van de coronacrisis. Dit gebeurt onder andere in de Tussenrapportage financiële gevolgen Corona (juni 2020), een uitgebreide raadsbrief (vanaf november 2020) en de Najaarsnota (december 2020). Veel blijft echter onduidelijk in december 2020, tien maanden na het uitbreken van het coronavirus, getuige de inleiding bij de Najaarsnota:

“Structurele gevolgen zijn op dit moment nog niet in te schatten. Financieel gezien worden de kosten die samenhangen met de pandemie als incidenteel beschouwd, waardoor tot op heden de structureel beschikbaar gestelde budgetten nog niet zijn aangepast. In samenspraak met toezicht-houders zal moeten worden geduid hoe, bij het aanhouden van de pandemie, effecten structureel verantwoord (moeten) worden”.

Wel wordt verwacht dat de raad deze controlerende rol op een later moment oppakt. Op dit moment is dat niet altijd mogelijk omdat een deel van de informatie ontbreekt die de raad nodig heeft om zijn controlerende rol in te vullen. Gemeenten weten bijvoorbeeld vooralsnog niet hoe zij gecompenseerd gaan worden door het Rijk. Wel is de verwachting dat hier snel duidelijkheid over komt, en dat de raad op termijn de controlerende rol meer naar zich toe zal trekken.

Informatievoorziening portefeuillehouders soms onvoldoende

Raadsleden vinden dat enkele wethouders steken hebben laten vallen in het actief verstrekken van de juiste informatie die vereist is om het college te controleren. De coronacrisis werd, aldus sommige raadsleden, soms gebruikt als excuus voor gebrekkige informatievoorziening, terwijl volgens hen die veeleer voortvloeit uit het functioneren van het college. “In vergelijking met andere gemeenten, hebben we er in Alphen echt om moeten leuren”, zoals een raadslid het verwoordt. Het gaat volgens raadsleden met name over het aanleveren van financiële informatie over corona-gerelateerde dossiers, waaronder het steunfonds voor maatschappelijk vitale organisaties.

Geen aanwijzingen dat de controlerende rol structureel is verslapt

Ondanks dat de coronacrisis ervoor zorgde dat raadsleden hun controlerende taken vanuit huis moesten doen, heeft dat er niet toe geleid dat er structurele tekortkomingen zijn op te merken hierin. In casussen zoals de herijking van dorps- en buurthuizen, onorthodoxe woningbouwlocaties, de verkeersmaatregelen in Hazerswoude-Dorp en Boskoop en jeugdzorg zien we wel dat de raad in mindere mate aan zijn controlerende rol is toegekomen. Maar dit komt deels omdat deze dossiers zich in 2020 nog in de fase van beleidsvoorbereiding en planvorming bevonden en controle nog niet aan de orde was, en heeft dus minder te maken met de impact van de coronacrisis.

Voor gemeenschappelijke regelingen geldt sowieso dat de raad zoekende is naar de wijze waarop zij haar controlerende rol aangaande gemeenschappelijke regelingen kan invullen, en daarin niet altijd een duidelijke controlerende rol voor zichzelf ziet weggelegd. Daarin heeft de coronapandemie geen verschil gemaakt. Neem bijvoorbeeld de RDOG, dat een omvangrijke gemeenschappelijke regeling is die betrekking heeft op 800.000 inwoners. Het is voor raadsleden doorgaans lastig om grip te krijgen op deze gemeenschappelijke regelingen, waardoor de raad maar in beperkte mate haar controlerende rol omtrent deze dossier inneemt. Wel rapporteert de gemeente over de ontwikkelingen met betrekking tot de coronacrisis via algemene brieven aan de raad, waarin de rol van de RDOG en de Veiligheidsregio tevens ter sprake komt. Maar als het gaat om keuzes over bijvoorbeeld de bedrijfsvoering van de RDOG, dan wordt dit door een groot deel van de raad gezien als onderdeel van de controlerende functie.

Samenvatting

De raad heeft zijn controlerende rol nochtans in beperkte mate kunnen vervullen op de twee coronagerelateerde onderwerpen: stimuleringsfonds en steunfonds. Verwacht wordt dat deze rol in een later stadium wordt opgepakt. Voor een aantal dossiers ontbreekt vooralsnog de informatie die nodig is om de controlerende rol uit te voeren. Daarnaast heeft de raad zijn controlerende rol vrijwel niet vervuld op de regionale dossiers, maar dit heeft meer te maken met de aard van deze dossiers dan de coronacrisis. Op andere dossiers was de controlerende fase nog niet aan de orde. Deze dossiers bevinden zich nog een de fase van beleidsontwikkeling.

3.5 Kaderstellende rol

De gemeenteraad heeft de taak om de algemene beleidskaders vast te stellen. Deze kaders zijn op te vatten als de beleidsmatige en financiële randvoorwaarden voor de uitvoering, die het college meekrijgt van de raad. In deze rol wordt van de raad gevraagd om na te denken over de meerjarige strategische positionering van de gemeente. De verdere invulling en uitwerking is aan het college.

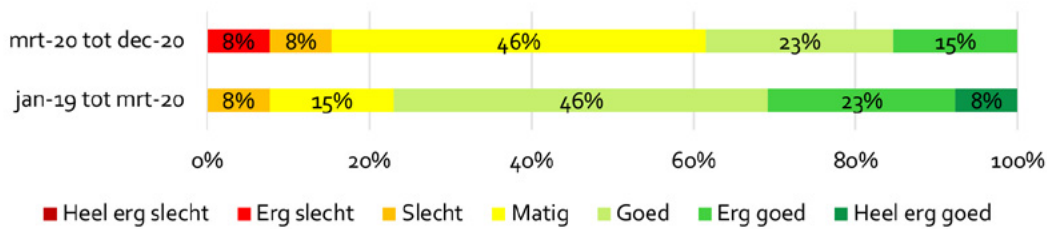
Op bepaalde dossiers geen kaderstelling gewenst

Voor de RDOG en de Veiligheidsregio is de kaderstelling opgelegd door de Rijksoverheid. De raad ziet binnen deze dossiers voor zichzelf dan ook geen rol.

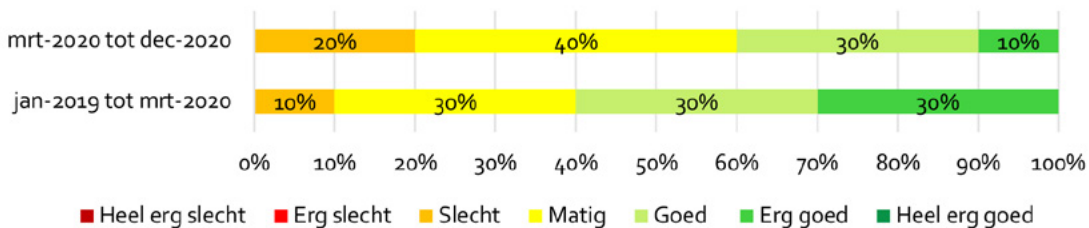
Raadsleden en ambtenaren hebben verschillend beeld

De uitbraak van het coronavirus en de maatregelen die daarop volgden, hebben het voor de raad moeilijker gemaakt om zijn kaderstellende rol in te vullen. Waar tien van de dertien raadsleden die de vragenlijst invulden, aangeven dat zij voor de crisis hun kaderstellende rol goed tot heel goed konden invullen, zegt slechts een minderheid van de raadsleden (vijf van de dertien) dat zij deze rol goed tot heel goed konden invullen. Ambtenaren merken een minder groot verschil op.

Figuur 7 Beoordeling raadsleden van invulling kaderstellende rol vóór en tijdens de coronacrisis (n=13)



Figuur 8 Beoordeling ambtenaren van invulling kaderstellende rol vóór en tijdens de coronacrisis (n=10)



Selectieve kaderstelling

Bij het ene dossier heeft de raad duidelijk zijn kaderstellende rol ingenomen, terwijl op andere terreinen dit soms uitbleef. Bij het opzetten van het stimuleringsfonds en steunfonds heeft de raad bijvoorbeeld meteen in het begin van de coronacrisis zijn kaderstellende rol opgepakt. De raad heeft met moties en amendementen aangegeven wat er nodig was voor maatschappelijke organisaties en ondernemers. Het college heeft vervolgens de vraag van de raad vertaald in twee subsidieregelingen.

In de emotioneel beladen casus omtrent de verkeerssituatie in Hazerswoude-Dorp en Boskoop zien we dat de raad zijn kaderstellende rol ook heeft opgepakt, omdat de problematiek geen uitstel dulde. De presentatie van en discussie over de nieuwe verkeersmaatregelen voor Hazerswoude-Dorp leidde tot een impasse in de besluitvorming. Bij wijze van oplossing heeft de raad op 28 mei 2020 een motie ingediend om de raadsklankbordgroep Verkeer te transformeren naar een raads werkgroep Verkeer, met als doel de kaders opnieuw in te vullen om tot een gedragen besluitvorming te komen. Op 15 juli is deze raads werkgroep officieel gestart.

Minder focus op vergezichten in coronatijd

Verder heeft de raad in de onderzochte dossiers niet of nauwelijks een kaderstellende rol gespeeld. Deels omdat kaderstelling niet meer opportuun was, zoals in de casussen 'herijking' en 'jeugdzorg', waar de kaders al drie jaar eerder waren vastgesteld. Voor een aantal dossiers geldt daarentegen, dat in 2020 kaderstelling door de raad gewenst was, maar dat die niet optimaal tot stand is gekomen.

Een voorbeeld hiervoor is de wijze waarop de raad zijn kaderstellende rol heeft ingevuld ten aanzien van de herziening van het Actieprogramma Duurzaamheid. In de tweede helft van 2020 heeft er een raadsconsultatie plaatsgevonden. Via de griffie is een vragenlijst uitgestuurd – waar 9 van de 12 fracties aan heeft deelgenomen – om input en kaders te krijgen vanuit raadsleden voor de verdere invulling van dit programma. Naast deze vrij breed ingestoken raadsconsultatie, heeft de raad haar kaderstellende rol maar beperkt actief opgepakt. En als hierover discussie ontstond in de raad, dan lag de nadruk voornamelijk op de Transitievisie Warmte (TVW), en bleven overige onderdelen van het Actieprogramma Duurzaamheid buiten beeld.

Ter verklaring wijzen raadsleden en ambtenaren op het ontbreken van de open en kritische politieke dialoog in de raadzaal. Deze debatten zijn cruciaal, zo geven raadsleden aan, om anderen te enthousiasmeren voor een eigen voorstel en bilateraal toelichting te geven over ideeën en standpunten. Digitale uitwisseling kan dat niet vervangen.

Buiten de onderzochte dossiers om heeft de raad ook zelf het idee dat de kaderstellende rol minder goed uit de verf is gekomen gedurende 2020 dan wenselijk is. Het coronajaar heeft voor fundamentele veranderingen in de samenleving gezorgd. Sommige categorieën inwoners dreigen het onderspit te delven en de raad heeft hier nog onvoldoende naar gekeken. Tot dusverre is de agenda voornamelijk bepaald door acties voor de korte termijn⁴. Er zijn veel onzekerheden die het moeilijk maken om over die toekomst te spreken. Maar veel raadsleden gaven aan, dat dit wel zou moeten.

Dat tijdens de coronacrisis de agenda door actie op de korte termijn wordt bepaald en dat kaderstelling voor de lange termijn wordt gemist, erkent de griffie eveneens. Er zijn echter nog veel onzekerheden die een dialoog over de toekomst belemmeren. “Tot een half jaar geleden was de raad bezig met de strategische heroriëntatie van de gemeente: waar willen we staan in 2040? Zo'n vraag is veel moeilijker te beantwoorden omdat de toekomst veel onzekerder is geworden als gevolg van de coronacrisis. De raad worstelt hier erg mee, omdat er grote inhoudelijke kwesties voortvloeiën uit de coronacrisis. Ze willen wel, en voelen de urgentie, maar ze zijn zoekende naar het juiste moment om hierover na te denken op basis van de dan beschikbare informatie”.

Samenvatting

De raad heeft op bepaalde dossiers zeker zijn kaderstellende rol ingevuld, maar dit geldt slechts voor een klein aantal dossiers. In een digitale setting, met alle beperkingen van dien, is het moeilijk gebleken om met elkaar het gesprek aan te gaan over fundamentele vragen en kaderstelling. Maar de coronacrisis zelf, met alle onzekerheden waarmee het gepaard gaat, maakt het ook moeilijk om als raad aandacht te schenken aan een toekomst waarvan de parameters worden bepaald door de wijze waarop die crisis wordt opgelost.

3.6 Burger- en overheidsparticipatie

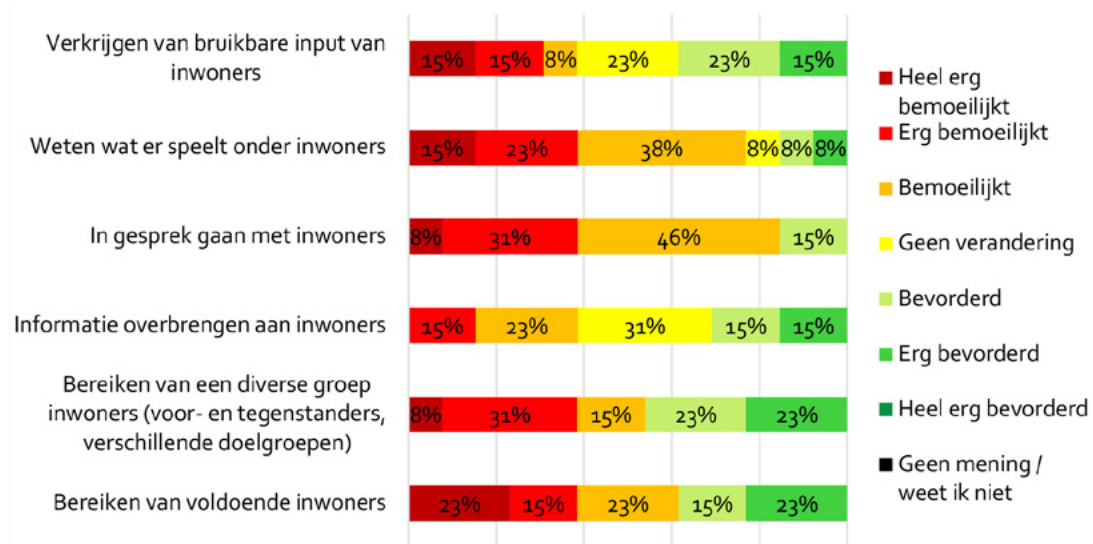
Door de coronacrisis moest de gemeente afstappen van traditionele participatievormen. Geen fysieke inloopavonden meer, maar webinars, MS Teams vergaderingen en online ‘break-out sessies’. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft volop geëxperimenteerd met online participatievormen, om inwoners ondanks de beperkingen toch te betrekken bij gemeentelijk beleid. Participatie is doorgegaan, maar in een ander jasje gestoken. Niet geheel probleemloos, zo blijkt.

⁴ Ondanks dat de focus van de raad in zijn kaderstellende rol voornamelijk lag op acties op de korte termijn, zijn hier enkele uitzondering op te noemen. Denk aan het Plan van aanpak Nafase COVID-19, dat op 18 juni 2020 is besproken in de Raadscommissievergadering *Financiën, bestuurlijk en publiek domein*. Of de motie van de CU (aangenomen tijdens de raadsvergadering van 25 juni) om jongeren uit te nodigen voor een duurzame dialoog en uit te dagen mee te denken over de (corona)samenleving van nu en over de samenleving in de toekomst.

Wisselende beelden

Zodra duidelijk werd dat de coronacrisis langer ging duren dan een paar maanden, is de gemeente Alphen aan den Rijn snel omgeschakeld naar digitale participatievormen. Veel inwoners en andere stakeholders zijn via deze weg bereikt, maar niet zonder de nodige inspanningen. Er bestaat geen eensgezindheid onder ambtenaren, of inwoners beter zijn bereikt tijdens de coronacrisis (zie figuur 9). De helft van de bevroegde ambtenaren vindt dat het moeilijker is geworden om voldoende inwoners te bereiken, de andere helft vindt dat dit juist beter verloopt. Ook over het bereiken van een diverse groep inwoners zijn de meningen verdeeld.

Figuur 9 Beoordeling ambtenaren van invloed coronacrisis op burgerparticipatie (n=13)



Uit de gesprekken met ambtenaren en raadsleden is op dit punt evenmin een eenduidig beeld naar voren gekomen. Tijdens de coronacrisis zijn nieuwe doelgroepen aangeboord (bijvoorbeeld inwoners met drukke agenda's die eerder niet naar een inloopavond kwamen). Maar doelgroepen die voor de coronacrisis wel werden bereikt (zoals inwoners die minder digitaalvaardig zijn), blijven nu weg. Tegelijkertijd zijn er nog altijd veel doelgroepen die ondervertegenwoordigd zijn gebleven bij de online-inloopavonden of de webinars die de gemeente organiseerde, maar dit was mogelijk ook voor de coronacrisis het geval.

Digitale participatie leidt niet per se tot betere dialoog

Het gesprek voeren met inwoners is er niet makkelijker op geworden. Uit de vragenlijst blijkt dat elf van de dertien ambtenaren die de vragenlijst heeft ingevuld, vindt dat het gesprek met inwoners (heel erg) is bemoeilijkt sinds de coronacrisis. Iedereen kan zijn of haar 'zegje' doen, maar het gesprek wordt afstandelijker en minder open. Ook kun je in een digitale bijeenkomst minder goed peilen wat de algehele stemming is en anticiperen als er onduidelijkheden ontstaan. Het is dan ook moeilijker geworden om te weten wat er speelt onder inwoners. Tien van de dertien bevroegde ambtenaren geven aan dat dit (heel erg) is bemoeilijkt.

Informeren kan digitaal, maar vergt investering

Online bijeenkomsten worden gezien als een efficiënte manier om inwoners en andere stakeholders te voorzien van informatie. Mensen kunnen snel aanschuiven, zonder dat ze ergens naartoe moeten reizen. Zoals eerder is opgemerkt, kan dit er juist toe leiden dat bepaalde doelgroepen – zoals jonge professionals met volle agenda's – eerder de tijd nemen om aan te sluiten. Maar dit vraagt wel om een grondige voorbereiding van de presentaties, waarin deelnemers écht worden meegenomen in een beleidstraject in plaats van te worden overladen met informatie en vakjargon. Dit laatste werd bijvoorbeeld ervaren door een geïnterviewde deelnemer van de meedenkgroep binnen het traject voor het opstellen van de Transitievisie Warmte (onderdeel van de Herziening Actieprogramma Duurzaamheid).

Bestaande goede relaties zorgen voor betere samenwerking

Met bestaande partners verliep de samenwerking uitermate goed. Voor de coronacrisis vond er bijvoorbeeld al regelmatig overleg plaats tussen EDBA, VOA, Greenport, PReT en gemeente (de zogenaamde 'EDBA-platformbijeenkomsten'). Doordat partijen elkaar al kenden en veelvuldig met elkaar hadden overlegd, kon snel een nieuwe overlegstructuur worden gestart om te bespreken wat er leefde onder Alphense ondernemers in crisistijd. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente snel iets kon doen voor ondernemers, als aanvulling op de acties en regelingen van de Rijksoverheid.

Van overheidsparticipatie is nauwelijks sprake

Binnen de casuïstiek die is bestudeerd en de onderzochte tijdspanne, zijn er slechts een aantal gevallen bekend waarin de gemeente-initiatieven vanuit burgers heeft ondersteund. Zo hebben twee ondernemerscollectieven subsidie aangevraagd bij het stimuleringsfonds voor een initiatief, te weten: 'Samen in beweging' (€24.915 subsidie verleend) en 'Laat je verassen en beleef de Alphense recreatie toeristische (R&T) attracties' (€25.000 subsidie verleent)⁵. Met deze initiatieven is €49.415 verleend van het totale bedrag van €300.000 dat beschikbaar was gesteld. Naast deze twee initiatieven, zijn er geen gevallen bekend van overheidsparticipatie in coronatijd, tenminste binnen de onderzochte dossiers. Of dit vergelijkbaar is met de periode vóór de coronacrisis, is niet vast te stellen binnen de kaders van dit onderzoek.

Nieuwe instrumenten, wisselend resultaat

De gemeente heeft in de loop van 2020 met nieuwe instrumenten, zoals online webinars en werkgroepen, geprobeerd de inwonersparticipatie beter vorm te geven. Dat leidde niet altijd tot het gewenste resultaat.

Op 24 november 2020 heeft de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld een webinar georganiseerd over de vijf opties voor maatregelenpakketten in het kader van het project *Beter Bereikbaar Gouwe*. De webinar was bedoeld voor een brede doelgroep van inwoners, belangengroepen en volksvertegenwoordigers. Het ging niet uitsluitend over de verkeersproblematiek in Boskoop en Hazerswoude-Dorp. Tijdens deze webinar is een aantal varianten gepresenteerd waar inwoners niet van tevoren over zijn geraadpleegd door de gemeente. Dit leidde tot veel vragen en opmerkingen. Zeker als de emoties oplopen, kan een digitaal gesprek uit de hand lopen als er via de chat een parallelle dialoog ontstaat tussen deelnemers, waar de organisatoren maar moeilijk op kunnen inhaken. Een fysieke bijeenkomst is meer wenselijk, omdat je daarin beter kunt inspelen op wat er smeult in het publiek.

Eenzelfde dynamiek is op te merken bij de meedenkgroep voor het opstellen van de Transitievisie Warmte (TVW). Volgens een geïnterviewde deelnemer verliep de interactie duidelijk anders door het virtueel bijeenkomen. Voor belangrijke onderwerpen, waar veel discussie over kan ontstaan, moet je eigenlijk bij elkaar komen, aldus deze deelnemer. "Zeker als mensen zich realiseren dat er windmolens gaan komen in hun achtertuin. Dan is virtueel vergaderen lastig".

Via een webinar op 9 november heeft de gemeente inwoners geïnformeerd over de varianten voor lokale verkeersmaatregelen. Deze webinar was vooraf opgenomen, waardoor interactie niet mogelijk was. Inwoners konden zo deze opname bekijken wanneer ze wilden. Wel konden vragen en zorgen van kijkers op deze manier niet direct worden 'opgevangen'. Onduidelijkheden die niet worden opgeklaard, kunnen een voedingsbodem worden voor meer weerstand. Zo blijkt uit de verslagen van de groepsgesprekken, die kort daarna op 16 november plaatsvonden, dat er verwarring is ontstaan over de lange termijndoelen van het project Beter Bereikbaar Gouwe en de korte termijndoelen van het project N2097 Zuid.

Gevaar dat geluiden van tegenstanders worden geneutraliseerd

Digitale participatie kan voordelen opleveren voor de gemeente in de interactie met inwoners. Zo is de kans minder groot dat een minderheid het gesprek domineert en de indruk wekt dat zij de stem van de meerderheid vertolkt. Maar dit heeft ook nadelen, die beter op het netvlies zouden moeten staan bij college- en raadsleden.

5 Zo blijkt uit het Verzamelbesluit aanvragen Stimuleringsfonds ondernemerscollectieven tranche 1 (15 juli 2020)

Als tegenstanders zich minder laten horen omdat participatie digitaal verloopt, of helemaal niet komen opdagen, kan het zijn dat ze andere kanalen – zoals de media – inzetten om toch gehoord te worden. Met de nodige procesrisico's voor beleidstrajecten van dien. Uiteraard krijgen tegenstanders een beurt als ze tijdens een digitale bijeenkomst iets willen zeggen, maar er zijn voor hen minder mogelijkheden om het publiek te betrekken in hun betoog en aan te voelen hoe de rest van de deelnemers 'in de wedstrijd zit'. Zoals een wethouder het verwoordt: "Van een zichtbare positie op de voorgrond waren ze nu één van de vele inwoners die online reageerde. En daar hadden ze moeite mee."

Eenzelfde bevinding valt op te maken uit het participatietraject van de gemeente in het kader van het opstellen van de lokale TVW. Via een vragenlijst zijn veel inwoners uit de gemeente bereikt: 3.875 in totaal. Ofschoon veel inwoners via deze weg zijn bereikt, werd achteraf duidelijk, vertelde de betrokken ambtenaar, dat een grote groep tegenstanders niet bereikt was. Die verenigden zich pas later en lieten tegen het einde van het participatieproject van zich horen. Digitale participatie gaf blijkbaar onvoldoende een uitlaatklep aan tegenstanders om hun zorgen over dit onderwerp te uiten.

Hetzelfde zagen we in het participatietraject over de verkeersmaatregelen in Hazerswoude-Dorp. Op 16 november heeft de raads werkgroep vijf personen/instellingen uitgenodigd om met hen in gesprek te gaan over de verkeersoverlast in Hazerswoude-Dorp en over mogelijke oplossingen. Deze partijen hebben contact gezocht met de raads groep mede in het kader en naar aanleiding van een webinar dat op 9 november heeft plaatsgevonden. Enkele inwoners waren zeer ontevreden over het feit dat een selecte groep partijen was uitgenodigd, die volgens hen niet de lokale gemeenschap volledig vertegenwoordigen. Binnen het opgezette participatietraject ervoeren zij bovendien geen mogelijkheid om hun tegengeluid kenbaar te maken. Met als gevolg dat zij zich hebben georganiseerd in bewonersoverleg Plan-Zuid, dat de wethouder op 28 januari 2021 een petitie heeft aangeboden.

Samenvatting

Er bestaat geen eensgezindheid over de vraag of er voldoende inwoners zijn bereikt tijdens de coronacrisis, en of die inwoners representatief genoeg waren. Nieuwe doelgroepen laten van zich horen via de digitale weg, terwijl andere doelgroepen zich juist minder op hun gemak voelen bij digitale participatie. Wel is duidelijk geworden dat digitale participatie het moeilijker heeft gemaakt om te achterhalen wat er speelt onder inwoners.

De gemeente is duidelijk zoekende geweest naar manieren om inwoners te bereiken, en heeft nieuwe instrumenten met wisselend succes ingezet. Online bijeenkomsten worden gezien als een efficiënte manier om inwoners en andere stakeholders te voorzien van informatie, zonder dat interactie nodig is. Wel bieden digitale participatievormen minder vaak een voldoende uitlaatklep en podium voor tegenstanders van beleid. Dit kan ertoe leiden dat tegenstanders zoeken naar andere methoden om hun ongenoegen kenbaar te maken, wat kan leiden tot risico's voor de voortgang van het participatietraject.

Bijlage 1: Verdere uitwerking verloop casuïstiek

Casus 1: Informatievoorziening richting raad over de gevolgen van de coronacrisis

Het college heeft op verschillende manieren de raad geïnformeerd over de ontwikkeling van de coronacrisis en de maatregelen die het Rijk en de gemeente hebben genomen om die te bestrijden. Volgens iBabs heeft de gemeenteraad in 2020 zeker 35 memo's ontvangen van burgemeester en wethouders met een update over de stand van zaken. Verder heeft de raad vele brieven ontvangen van de Veiligheidsregio, de VNG, BZK, alsmede onderzoeksrapportages van verschillende instituties en organisaties. Deze continue informatiestroom naar de raad is staand beleid in Alphen, dat is ingesteld na het bekende 'brugongeluk' in 2015 en kan worden uitgevoerd omdat de griffier onderdeel is van de crisisorganisatie.

Raadsbehandeling

De vele memo's en informerende stukken worden niet of nauwelijks in de raad behandeld. Ze worden voor kennisgeving door de raad aangenomen. Het coronabeleid is behandeld in de raad, met name in de commissievergaderingen (FBPD) en in de werkgroep 'Nafase'.

Participatie

Participatie door inwoners en bedrijven is niet aan de orde in dit dossier.

Casus 2: Steunfonds maatschappelijke vitale organisaties COVID-19

Het college heeft in april 2020 een steunfonds opgericht om lokale maatschappelijke organisaties te helpen om acute liquiditeitsproblemen op te lossen die zij redelijkerwijs niet zelf konden opvangen. Ook organisaties die nu nog geen subsidie ontvangen kunnen in aanmerking komen voor een eenmalige subsidie vanuit het steunfonds. Destijds is een budget van € 2.500.000 ter beschikking gesteld. De omvang van het krediet was gebaseerd op een eerste globale inventarisatie. Achteraf kunnen honoreringsbesluiten worden teruggedraaid bijvoorbeeld wanneer het Rijk de uitgaven op zich neemt, zoals in het geval van cultuur en dierentuinen.

Raadsbehandeling

De omvang en vorm van het te verstrekken krediet, alsook de voorwaarden voor het ter beschikking stellen ervan, zijn meerdere malen in de raad besproken, hoewel de raadsagenda begin 2020 overvol zat. Het voorstel is vrijwel unaniem aangenomen. Iedereen was het ermee eens, er was weinig discussie. Iedere maand worden de aanvragen (al dan niet gehonoreerd) aan de raad actief medegedeeld, door het overzicht van aanvragen aan de lijst van mededelingen toe te voegen bij raadsvergaderingen. Het maandelijkse inzicht heeft nog niet tot raadvragen geleid.

Participatie

Er was geen sprake van een formeel participatietraject met maatschappelijke organisaties. Wel hebben de gemeentelijke accounthouders telefonisch contact opgenomen met de door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisaties, met de vraag hoe zij financieel ervoor stonden en welke problemen zij tegenkomen. De uitkomst van de telefonische consultatie is niet formeel gerapporteerd maar vormt wel de basis van het raadsvoorstel.

Casus 3: Stimuleringsfonds Ondernemerscollectieven Alphen

Het stimuleringsfonds voor ondernemerscollectieven heeft als doel om initiatieven vanuit samenwerkende ondernemers binnen een bepaalde sector te ondersteunen. Deze initiatieven moeten de economische schade van het coronavirus beperken, ondernemers in staat stellen omzet te blijven genereren ondanks de coronacrisis en bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen of het kunnen ondernemen in de nieuwe 1,5 meter samenleving. Er is € 300.000 beschikbaar gesteld voor het stimuleringsfonds.

Raadsbehandeling

Het initiatief om te komen tot een stimuleringsfonds kwam van raad én college, daartoe ook aangemoedigd door de EDBA. De gemeente wilde snel iets doen voor ondernemers ter aanvulling op de acties en regelingen vanuit het Rijk. Er is bewust gekozen om dit fonds op te zetten voor initiatieven vanuit ondernemerscollectieven (ondernemersverenigingen, winkeliersorganisaties, BIZ-organisaties, parkmanagement, ondernemersplatformen en andere samenwerkingsverbanden), waarbij sprake is van een breder effect op de lokale economie, doordat meerdere ondernemers, organisaties, instellingen en werknemers, hierop meeliften en daar collectief profijt van hebben. In de loop van 2020 is de raad door middel van raadsbrieven op de hoogte gehouden van de subsidieverlening uit het fonds. Hierover zijn geen vragen gesteld.

Participatie

Meerdere ondernemersorganisaties hebben geparticipeerd in de totstandkoming van het fonds. Vanuit eerdere samenwerking is aan het begin van de crisis is een kerngroep gevormd met ondernemersorganisaties (EBDA, VOA, Greenpoort en PreT), twee wethouders en – in eerste instantie – de burgemeester die elke week overleg hadden. Vooral in het begin van de crisis was er veel behoefte samen op te trekken. Dat komt ook omdat de gevolgen toen nog niet waren te overzien. Er werd veel economische schade verwacht.

In de zomer van 2020, bij de versoepelingen, is de frequentie van de overleggen afgeschaald. Als er iets dringends was, kwamen de gemeente en de ondernemersverenigingen op afroep bij elkaar. Na de zomer is besloten het overleg tenminste iedere maand in de agenda's te zetten. Bij de nieuwe lockdown in najaar 2020 is de frequentie weer opgevoerd en zijn ook de horeca en city marketing aan de samenwerking toegevoegd. Er wordt sindsdien ook gesproken over herstelagenda's voor retail en horeca.

Casus 4: Herziening Actieprogramma Duurzaamheid

In 2020 was het Actieprogramma Duurzaamheid 2017-2020 aan een herziening toe. Daarnaast wilde de gemeente in zijn voorstellen ook aansluiten bij landelijke ontwikkelingen rondom de energietransitie, de Regionale Energie Strategie (RES) en de omgevingsvisie. Tegelijkertijd ging de gemeente met stakeholders aan de slag met het opstellen van een lokale Transitievisie Warmte.

Raadsbehandeling

De raad is op meerdere momenten in 2020 geïnformeerd over de voortgang van de herziening van het Actieprogramma Duurzaamheid. Bijvoorbeeld in de raadsvergadering van 23 april en de informatiemarkt Duurzaamheid op 8 oktober. In de eerste helft van het jaar zijn er ook enkele dossiers besproken die onder dit programma vallen, zoals de inzet van energicoaches, het Groenfonds en de subsidieverordening klimaatadaptieve maatregelen voor bestaande woningen⁶. Over deze dossiers is weinig discussie, zo is terug te vinden in de verslagen van de raadsvergaderingen.

⁶ In de raadsvergadering van 23 april is de raad gevraagd in te stemmen met de overeenkomst 'Energiecoaches Alphen aan den Rijn' van Energiek Alphen. Op 28 mei wordt de subsidieverordening klimaatadaptieve maatregelen besproken in de raad, en vastgesteld. Een maand later op 15 juni, wordt de raad gevraagd budget beschikbaar te stellen voor het Groenfonds, waar ondernemers terecht kunnen voor aantrekkelijke financiering en deskundig advies als zij hun panden willen vergroenen.

In september 2020 vindt er een raadsconsultatie plaats door via een vragenlijst input op te halen voor het Actieprogramma Duurzaamheid voor na 2020. De resultaten zijn met raadsleden besproken tijdens een informatiemarkt op 8 oktober waarin de raadsleden ook zijn geïnformeerd over het vervolgproces. Tijdens deze raadsvergadering is enkel besloten om het herziene programma vast te stellen en het gevraagde incidentele budget voor 2021 beschikbaar te stellen. Omwille van capaciteits- en tijdsgebrek is het Actieprogramma Duurzaamheid pas op 22 april 2021 voorgelegd aan de raad als bespreekstuk, terwijl dit initieel in januari 2021 op de planning stond.

De Transitievisie Warmte (TVW) is het belangrijkste bespreekpunt in de raad in de tweede helft van 2020. Er zijn veel vragen over het participatieproces dat is opgezet om stakeholders te betrekken bij het opstellen van de TVW. Na de presentatie in de commissievergadering van 1 oktober, vindt er een discussie plaats tussen commissieleden over de ambitie van de gemeente, de wijze van doorpakken en financiering en de rol die de gemeente zich zou moeten aanmeten. Raadsleden maken zich bijvoorbeeld zorgen over de mate waarin de communicatie over de TVW wel begrijpelijk genoeg is voor inwoners, en of zij wel goed worden meegenomen in het participatieproces. Minder zorgen zijn er over het feit dat het participatieproces volledig digitaal plaatsvindt.

Participatie

Een uitgebreid participatieproject is vooral opgezet rond de opstelling van de RES en de lokale TVW. In oktober en november 2020 is een inwonersconsultatie uitgevoerd met algemene vragen over duurzaamheid, gecombineerd met specifieke vragen over de TVW. Ook heeft er een regionale consultatie plaatsgevonden in het kader van de RES in november en december 2020, in de vorm van twee regionale vragenlijsten en enkele subregionale informatieve bijeenkomsten, georganiseerd door de RES-regio Holland Rijnland.

Parallel aan deze consultatie onder inwoners vond in november 2020 onder stakeholders een aparte consultatie over het Actieprogramma Duurzaamheid plaats in de vorm van drie korte vragenlijsten. Daarnaast is er binnen het traject tot het opstellen van de TVW een meedenkgroep opgericht, met als doel om inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen aan de voorkant van de warmtetransitie te betrekken en mee te nemen in het vervolgtraject daarna.

Casus 5: RDOG Hollands Midden

De RDOG Hollands Midden (de GGD) bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid en het welbevinden van de burgers in Alphen aan den Rijn en 17 andere gemeenten in zowel reguliere als crisistomstandigheden. Daarnaast probeert de RDOG de effecten van gezondheidsbedreigingen te mitigeren. Tijdens de pandemie voert de RDOG de wettelijke taken uit in gevolge de Wet publieke gezondheid (infectieziektenbestrijding). De RDOG wordt hierin op rijksniveau aangestuurd.

In 2020 is het Programma RDOG2024 opgesteld, met als doel de interne processen te verbeteren. Hiervoor zijn aanvullende financiële middelen van de deelnemende gemeenten nodig. Doordat veel capaciteit wordt ingezet in de bestrijding van de pandemie, is de uitvoering van het programma in vertraagd tempo nader uitgewerkt en ingevoerd.

Raadsbehandeling

De pandemiebestrijding is weinig besproken in de raad. De infectieziektebestrijding is dan ook een wettelijke rijkstaak. Het adagium was eerst 'testen, testen, testen', en nu vaccineren. Raadsleden zijn over het Programma2024 geïnformeerd tijdens een informatiemarkt op 16 april. Vragen van de raad zijn schriftelijk beantwoord. Vervolgens is een geactualiseerde gemeenschappelijke regeling voorbereid en samengesteld in een samenwerking tussen RDOG en de achttien regiogemeenten. Deze regeling is 12 oktober 2020 voorgelegd aan de raad ter instemming.

Participatie

De RDOG en de gemeente hebben goed en snel met maatschappelijke partners in Alphen samengewerkt. Gezamenlijks zijn snel testlocaties gevonden dankzij de medewerking van sportorganisaties. Het gaat hier om een opdracht van het rijk dat is uitgevoerd door de gemeente en RDOG met behulp van maatschappelijke organisaties uit Alphen. De raad en inwoners hebben in deze casus geen rol gespeeld.

Casus 6: Veiligheidsregio Hollands Midden

In de Veiligheidsregio Hollands Midden werken brandweer, politie, GHOR en 18 gemeenten samen aan rampenbestrijding en crisisbeheersing in de regio. Veel van de maatregelen die in 2020 in de gemeente Alphen aan den Rijn – maar ook elders in Nederland – zijn genomen ter bestrijding van het coronavirus, waren vastgelegd in noodverordeningen van de Veiligheidsregio. Op grond van artikel 39 van de Wet Veiligheidsregio (Wvr) was het niet nodig deze noodverordeningen te laten bekrachtigen door de gemeenteraad, aangezien het hier gaat om een bovenlokale aanpak.

Raadsbehandeling

De voorzitter van de Veiligheidsregio heeft in 2020 met grote regelmaat de raad geïnformeerd over de coronamaatregelen en de effecten daarvan⁷. Naast de noodverordeningen die raadsleden via de griffie kregen van de voorzitter, ontvingen zij in veel gevallen tevens een procesbrief bij de noodverordening, waarin het proces van totstandkoming van de nieuwe noodverordening wordt toegelicht. Daarnaast heeft er een vijftal informatieve sessies plaatsgevonden met de voorzitter van de Veiligheidsregio en raadsleden. Hierin konden raadsleden hun vragen stellen, die direct werden beantwoord. De sessies werden bijzonder gewaardeerd door de raad.

Vanaf 1 december 2020 is de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) in werking getreden als vervanging voor de noodverordeningen. Dit betekende een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en daarmee de organisatie en werking van de regionale crisisorganisatie. In het Regionaal toepassingskader Twm is hiervoor een voorstel gedaan. Op 10 december 2020 is dit voorstel – eveneens de wensen en bedenkingen van de burgemeester op dit voorstel – besproken in de raad.

Participatie

Binnen deze casus heeft er geen participatie plaatsgevonden.

Casus 7: Verkeersmaatregelen Boskoop en Hazerswoude-Dorp

De verkeersproblematiek in Hazerswoude-Dorp en Boskoop kent een lange historie. Voor 2020 zijn er al meerdere verkeersmaatregelen voorgesteld door het college, maar deze bleken onvoldoende effectief en/of konden niet rekenen op instemming van inwoners. In 2020 zijn nieuwe varianten voor de verkeerssituatie uitgewerkt en besproken met inwoners.

Raadsbehandeling

Nadat een nieuw maatregelenpakket begin 2020 wederom niet op instemming konden rekenen van inwoners en raadsleden, is besloten om een raadswerkgroep in te stellen. De raadswerkgroep is op 25 juni ingesteld en kwam in 2020 tweewekelijks bij elkaar. Het doel van deze werkgroep was het college van B&W van heldere kaders te voorzien en een gedragen besluitvorming te bevorderen rondom de verkeersproblematiek in Hazerswoude-Dorp en Boskoop.

⁷ De eerste brief dateert van 2 maart 2020, waarin de voorzitter duidelijkheid geeft over de verantwoordelijkheden tussen het Rijk, de Veiligheidsregio en de GGD, en welke maatregelen worden genomen wanneer iemand in de regio het nieuwe virus zal krijgen. In de brief die volgt op 12 maart 2020 wordt de eerste noodverordening aangekondigd. In 2020 zullen er 18 noodverordeningen worden afgekondigd, en raadsleden ontvangen deze brief via de griffie, eventueel met een begeleidende brief.

Ook hebben er meerdere raadscommissievergaderingen plaatsgevonden over dit onderwerp. De eerste was nog fysiek, op 6 februari 2020. Op 3 december vond de laatste vergadering plaats, maar deze is op het laatste benoemd als hoorzitting omwille van het hoge aantal insprekers (17) en schriftelijke reacties (4). De inhoudelijke discussie over de aangedragen punten door de fracties is toen verplaatst naar 17 december.

Participatie

De raadsgroep heeft tijdens de coronacrisis vier nieuwe varianten voor de verkeerssituatie in Hazerswoude-Dorp en Boskoop door laten reken door Goudappel Coffeng en deze varianten voorgelegd aan inwoners. Op 9 november zijn inwoners via een webinar geïnformeerd over de rol van de raads-werkgroep en de nieuwe varianten. Direct daaropvolgend is een flitspeiling uitgezet onder inwoners. Ook heeft de raads-werkgroep vijf lokale stakeholders uitgenodigd voor een online gesprek op 16 november en hebben 17 inwoners en andere belanghebbende partijen ingesproken tijdens de raads-commissie-vergadering RED op 3 december.

Casus 8: Herijking dorps- en buurthuizen

In juli 2020 stond de derde fase van besluitvorming rondom het geactualiseerde beleid voor dorps- en buurthuizen op de agenda. De startnotitie van de herijking, fase 1 en fase 2 waren al eerder vastgesteld in 2019. Het resultaat van deze herijking is een nieuw concept van dertien uitgangspunten waaraan de dorps- en buurthuizen moeten voldoen. Alle dorps- en buurthuizen krijgen op basis van dezelfde criteria een financiële bijdrage. Het is de bedoeling dat de accommodaties uitgroeien tot het kloppende hart van het dorp of de wijk, met een activiteitenprogramma dat door programmaraden is samengesteld. Daarnaast worden de gebouwen ook fysiek aangepast aan de uitgangspunten van het beleid indien deze van toepassing zijn,

Raadsbehandeling

Op 2 juli 2020 vindt een raadscommissievergadering plaats om fase 3 te bespreken voorafgaand op de raadsvergadering van 16 juli. Het college wordt gecompimenteerd met voorliggend stuk. Het bevat volgens raadsleden goede elementen en het opknippen in fases heeft effect gehad. Maar er zijn veel vragen van raadsleden over de uitvoering, duurzaamheid, eenzaamheid/vereenzaming, *right to challenge* en participatie, beheervoorwaarden, communicatie, en de business case. Een groot aantal commissieleden maakt zich zorgen over bepaalde locaties en de gevolgen van de coronacrisis voor de plannen.

Om raadsleden goed voor te bereiden, heeft de agendacommissie Sociaal maatschappelijk domein een tussenvorm van overleg ingesteld binnen dit dossier: de zogenaamde 'schriftelijke ronde'. In deze tussenvorm worden betrokkenen en fracties eerst in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren. Dit proces verlengt de besluitvormingsprocedure, maar zorgt er wel voor dat raadsleden hun huiswerk kunnen doen. Ze kunnen de tijd gebruiken om dossiers goed door te spitten. De griffie heeft de bij de gemeente bekende beheerders, exploitanten en gebruikers van de dorps- en buurthuizen via een e-mail of brief gevraagd om hun reactie op het voorgestelde beleid. Daarnaast is er twee keer een oproep tot reactie in *Week in beeld* verschenen.

Deze schriftelijke reactieronde heeft de raad mede in staat gesteld zich een oordeel te vormen over dit dossier. Alle fracties hebben gereageerd. In totaal hebben deze fracties 106 vragen gesteld. Daarnaast hebben er 14 gebruikers, beheerders of exploitanten van de dorps- en buurthuizen gereageerd. Het college heeft de gestelde vragen en opmerkingen vervolgens van een reactie voorzien. Pas daarna zijn de stukken in de raadsvergadering besproken.

Participatie

Participatie rond de herijking van buurt- en dorpshuizen heeft vooral plaatsgevonden in de eerdere twee fasen. Vooruitlopend op de vaststelling van de kaders hebben ambtelijke gesprekken plaatsgevonden met de exploitanten/beheerders van de locaties waarop dit voorstel grote impact heeft. De exploitanten/beheerders en gebruikers zijn na het collegebesluit geïnformeerd over de conclusies en besluiten per gebied en het voorstel dat daarover aan de raad wordt gedaan.

In maart 2020 stond er een raadscommissievergadering gepland waar ook gebruikers/beheerders van buurt- en dorpshuizen konden inspreken. Dit was aan het begin van de coronacrisis, en de meesten raadsleden en sprekers waren nog niet gewend aan digitaal vergaderen. De gemeente heeft er daarom voor gekozen om deze vergadering te verschuiven naar later in het jaar, en tegelijkertijd op te splitsen in een hoorzitting op 11 juni en een inhoudelijke bespreking van het dossier met raadscommissieleden op 2 juli. Op deze wijze kon besluitvormingstraject nog voor het zomerreces te worden afgerond. Ook is gekozen voor een beperkt aantal deelnemers voor de hoorzitting, namelijk maximaal 10 deelnemers.

Inwoners en organisaties die input hebben geleverd, zijn uitgenodigd om te reageren op de antwoorden van het college. De hoorzitting verliep, ondanks technische problemen, vrij succesvol volgens de betrokken ambtenaar. Er was afgesproken dat er alleen inspraak gewenst was en dat raadsleden geen politieke standpunten zouden innemen. Daar hebben de meeste partijen zich aan gehouden. Vragen waren vrij praktisch van aard, bijvoorbeeld over de af te stoten locaties en de huisvesting van partijen die dakloos zouden worden. Het organiseren van een aparte 'hoorzitting' voor sprekers, is een uitzondering in de gemeente. De griffie heeft het voortouw genomen in het organiseren van de hoorzitting, en heeft het één en ander voorbereid.

Casus 9: Onorthodoxe woningbouwlocaties

In augustus 2019 heeft de gemeenteraad ingestemd met een nieuwe woningmarktstrategie. In deze strategie wordt omschreven hoe de gemeente met haar partners het verschil tussen vraag en aanbod op de korte en lange termijn gaat verkleinen. Onderdeel van de strategie is een onderzoek naar mogelijke 'onorthodoxe' locaties voor woningbouw. In september 2019 zijn de extra locaties met de raad besproken, waarna besloten is deze verder te onderzoeken. Deze extra locaties komen bovenop de 'reguliere' woningbouwproductie. Er zijn 26 locaties onderzocht die in eigendom zijn van de gemeente of maatschappelijke partners waar woningbouw gerealiseerd zou kunnen worden.

Raadsbehandeling

Op 28 mei 2020 heeft de gemeenteraad besloten 5 onorthodoxe locaties in ontwikkeling te nemen. Er worden 4 amendementen en 5 moties ingediend. Van de 5 moties worden er 3 aangenomen, en alle amendementen worden verworpen. De raad verzocht het college om te zoeken naar meer mogelijkheden voor onorthodoxe woninglocaties. Als antwoord op deze vraag is een nieuwe lijst van 19 locaties opgesteld. Dit zijn projecten die redelijkerwijs in 1 à 2 jaar te ontwikkelen zijn.

Ook in aanloop naar de raadsvergadering van 28 mei was al het een en ander gebeurd. Zo is de locatie 'Saffierstraat' vooraf van de lijst gehaald na aanhoudende lobby van omwonenden. Parkeerterrein ARC heeft ook commotie veroorzaakt en heeft van het college een lagere prioriteit gekregen.

Participatie

In 2020 heeft er nog geen formeel participatietraject georganiseerd rondom de ontwikkeling van de 5 onorthodoxe woningbouwlocaties. Op 3 september 2020 heeft wel een enkele bewoner tijdens de raadscommissievergadering RED ingesproken, met vragen over de plannen van de gemeente met betrekking tot de onorthodoxe woningbouwlocatie Klompenmaker. Er werden verhelderende vragen gesteld door verschillende commissieleden. Op een vraag waarom er niet eerder is gereageerd antwoordt spreker dat ze uit de informatie die ze medio mei hadden gekregen deze impact op de omgeving niet hadden begrepen. Bewoners voelen zich op het verkeerde been gezet. Wethouder van As wijst er vervolgens op dat het participatieproces nog moet worden gestart.

Casus 10: GO! Voor Jeugd

GO! Voor Jeugd (hierna GO) voert de jeugdhulp uit in de gemeente Alphen aan den Rijn en de gemeente Kaag en Braassem. Toen GO in 2017 begon als aanbieder van jeugdhulp in beide gemeenten, is een transformatie ingezet om binnen de vastgestelde financiële kaders – die ieder jaar minder werden – een toereikend aanbod van jeugdhulp te blijven aanbieden. Door wijzigingen in wet- en regelgeving en

autonome ontwikkelingen (zoals hogere toestroom naar specialistische jeugdhulpverleners) vielen de resultaten van GO in 2020 tegen. Ook heeft de coronacrisis de transformatie van jeugdhulp belemmert. Daarom heeft GO de raden van beide gemeenten gevraagd om extra financiële middelen.

Raadsbehandeling

Tweemaal zijn de ontwikkelingen rondom jeugdhulp besproken in de raad. Eenmaal tijdens de bespreking van de Voorjaarsnota 2020 (16 juli 2020), en eenmaal tijdens de bespreking van de Begroting 2021 (29 oktober 2020). Tijdens deze vergaderingen konden raadsleden formeel vragen stellen. Bij beide vergaderingen zijn moties ingediend, die veelal zijn overgenomen door het college, waardoor de moties niet in stemming zijn gebracht. Een aantal verhelderende vragen zijn gesteld door raadsleden, maar het dossier werd vervolgens niet uitvoerig behandeld in commissievergaderingen.

Participatie

Met GO is een maandelijks overleg ingesteld. Toen er signalen kwamen dat GO mogelijk extra financiële middelen nodig had, is de frequentie van deze overleggen wekelijks geworden. Het heeft geholpen dat GO en de gemeente (maar ook de raad) elkaar al goed kende voordat de coronacrisis begon. Hierdoor konden beide partijen snel de overleggen opschalen om de vertraging van de transformatieagenda te bespreken.

