

Kaders in Coronatijd

Een onderzoek naar het functioneren van de lokale democratie in Woerden in coronatijd



Ira Helsloot
Peter van Lochem
Carel Kijne

Dit onderzoek is in opdracht de rekenkamercommissie van de gemeente Woerden uitgevoerd. Contactpersoon is Steven van Dijk, voorzitter van de commissie.

Auteurs

prof. dr. Ira Helsloot
mr. dr. Peter van Lochem
Carel Kijne MSc

Maart 2022

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

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	04
1.1	Aanleiding en doelstelling	04
1.2	De vraagstelling uitgewerkt	04
1.3	Onderzoeksopzet	05
2	Het raadswerk in coronatijd	07
2.1	Inleiding	07
2.2	De raadsactiviteiten in de coronaperiode	07
2.3	Digitaal vergaderen	09
2.4	Contacten met inwoners	10
2.5	Insprekers	11
3	Invloed van corona op drie beleidsthema's	13
3.1	Inleiding	13
3.2	De raad als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger	13
3.3	Het coronabeleid	15
3.4	Bestemmingsplannen	20
3.5	Energietransitie-beleid	24
4	Informatie en overige facilitering van de raad	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Vertrouwen	31
4.3	Deskundigheid	32
4.4	Functionaliteit	32
5	Het geheel overziend	34
5.1	Inleiding	34
5.2	Corona gerelateerde kwetsbaarheden	34
5.3	Door corona in beeld gekomen kwetsbaarheden	36
5.4	Kansen	37
5.5	Wie en wanneer?	38
	Bijlage 1 - Respondentenlijst	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

De Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Woerden wil (op hoofdlijnen) inzicht geven aan de Raad van Woerden in de wijze waarop de lokale democratie in Woerden de afgelopen anderhalf jaar onder de beperkingen van corona heeft gefunctioneerd.

De Rkc heeft aan Crisislab de opdracht gegeven hiervoor de feiten op een rij te zetten.

Bij het verstrekken van de opdracht heeft de commissie met de volgende punten nadere richting gegeven aan haar opdracht:

- Kijk met name naar het functioneren van de gemeenteraad.
- Ga daarbij na in hoeverre de raad voldoende door het college en de ambtelijke dienst is geïnformeerd en in hoeverre de raad in staat was om invulling te geven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.
- Breng in beeld tegen welke beperkingen en kansen de lokale democratie in de gemeente is opgelopen en wat hier de oplossingen zijn voor de komende periode en voor eventueel komende crises. Die beperkingen en kansen kunnen corona gerelateerd zijn of alleen door de corona omstandigheden in beeld zijn gekomen.
- Zoom daartoe in op drie illustratieve beleidsthema's, waaronder het coronabeleid.
- Het gaat om een verkennend, inventariserend onderzoek dat mogelijk aanleiding geeft voor vervolgvragen.

1.2 De vraagstelling uitgewerkt

In het onderzoek hebben wij het functioneren van de lokale democratie, in het bijzonder van de gemeenteraad, benaderd op een drietal wijzen.

Eerst hebben wij gekeken naar het raadswerk in zijn geheel, in het bijzonder op de kwantiteit van het raadswerk en de digitale vorm waarin moest worden vergaderd. In hoeverre is de raadsactiviteit in de coronaperiode anders dan in een vergelijkbare periode? Wijkt het aantal door raadsleden in de afgelopen anderhalf jaar gestelde vragen en door hen ingediende moties en amendementen af van het aantal dat buiten die periode werd gesteld en ingediend? Bij het geven van een antwoord op die vragen keken wij of de coronaperiode van invloed is geweest op het aantal stukken dat door het college aan de raad is voorgelegd.

Een opvallende verandering in de afgelopen anderhalf jaar was de overgang naar een digitale vergadervorm in een groot aantal maanden. Wat is de invloed van deze andere wijze van vergaderen geweest op het functioneren van de lokale democratie?

Tot dat functioneren hoort ook het optreden van insprekers tijdens de raadsvergadering. Ook de invloed op het contact met de inwoners in de afgelopen anderhalf jaar is opgenomen in dit gedeelte van het onderzoek, waarvan in het tweede hoofdstuk verslag wordt gedaan.

In het tweede deel van het onderzoek is ingezoomd op drie beleidsthema's, te weten het coronabeleid, bestemmingsplannen en het energietransitie-beleid. Na een korte uiteenzetting van wat de beleidsinhoud op het beleidsthema precies is, wordt aangegeven wat de rol van de gemeenteraad kan zijn binnen het desbetreffende beleidsthema. In dit handelingsperspectief van de raad wordt een onderscheid gemaakt tussen de kaderscheppende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Daarbij zal worden verwezen naar de formele en beleidsinhoudelijke mogelijkheden.

Om het zicht op de mogelijke rolvulling te concretiseren zullen in enkele voorbeelden uit (onderzoek naar) andere gemeenten worden vermeld. Ten slotte zal bij elk beleidsthema de Woerdense praktijk worden geschetst. Doel van het inzoomen op deze beleidsthema's is om vast te kunnen stellen of de coronomstandigheden kwetsbaarheden van of juist kansen voor het functioneren van de lokale democratie hebben veroorzaakt of in beeld hebben gebracht. Hoofdstuk 3 bevat de rapportage van dit deel van het onderzoek.

In het derde deel van het onderzoek, waarvan hoofdstuk 4 de rapportage bevat, zijn de informatie en overige facilitering van de raad verkend. De facilitators waarop dit deel van het onderzoek is gericht zijn de leden van het college, de ambtenaren en de griffier en zijn team. Verkend is of deze facilitators voldoende vertrouwen genieten, voldoende deskundig zijn en of hun informatie en ondersteuning voldoende bruikbaar is voor raadsleden. Een belangrijke vraag hier is of de facilitering voldoende is om de raad in positie te brengen.

1.3 Onderzoeksopzet

Het eerste deel van het onderzoek bestond uit een analyse van de feiten aan de hand van schriftelijke bronnen, zoals raadsvoorstellen, de daarbij gevoegde bijlagen, vragen, moties, amendementen, besluitenlijsten en video-opnamen van raadsvergaderingen. Aan de hand van deze bronnen is een vergelijking gemaakt van raadsactiviteiten in de onderzoeksperiode (maart 2020 tot september 2021) met raadsactiviteiten in de periode maart 2018 tot september 2019.

Daarnaast zijn de genoemde bronnen benut om nauwkeurig te kunnen weergeven hoe de (besluitvormings)processen zijn verlopen binnen de drie genoemde beleidsthema's.

Binnen het beleidsthema bestemmingsplannen is de totstandkoming en het besluitvormingsproces geanalyseerd van de bestemmingsplan Snellerpoort en het daarmee nauw verbonden bestemmingsplan Snel en Polanen. De gang van zaken op het terrein van de energietransitie is in beeld gebracht aan de hand van de besluitvorming over klimaatneutraal energiegebruik, in het bijzonder over de Warmtevisie, en over klimaatneutrale energieproductie, waarbij de besluitvorming vooral is gericht op wind- en zonenergie.

Vervolgens hebben wij de belangrijkste spelers binnen de Woerdense lokale democratie gevraagd te reflecteren op hun ervaring met en opinie over het functioneren ervan. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met (vertegenwoordigers van) de raadsfracties¹, met de griffier en plaatsvervangend griffier, met de burgemeester en twee bij de onderzochte materie betrokken wethouders², met de gemeentesecretaris, met ambtenaren die een centrale verantwoordelijkheid hebben op de genoemde beleidsthema's en met enkele inwoners die betrokken waren of een rol vervulde in het kader van de thema's.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio oktober tot medio december 2021. Met de Rkc is afgesproken dat Crisislab de conclusies formuleert en de commissie de aanbevelingen voor de gemeenteraad, waarbij Crisislab desgevraagd zal adviseren.

¹ Twee van de tien fracties – WeDo Politiek en Inwonersbelangen – hebben de afspraak met ons afgezegd en hebben geen gebruik gemaakt van ons aanbod om een tweede afspraak te maken.

² Wethouder Tymon de Weger (CU/SGP) en wethouder Ad de Regt (LijstvanderDoes).

2 Het raadswerk in coronatijd

2.1 Inleiding

Alvorens in te zoomen op de besluitvorming binnen een drietal beleidsterreinen, gaat het in deze paragraaf om de vraag of de raad in het afgelopen anderhalf jaar zijn werk heeft kunnen doen ondanks de beperkingen vanwege het corona-beleid. De eerste vraag daarbij is of de raadsactiviteiten in de afgelopen anderhalf jaar zijn beperkt als gevolg van de pandemie (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we in op twee meer specifieke vragen, namelijk: heeft de digitale vorm van de raadsvergaderingen nadelige invloed gehad op de beraadslaging en besluitvorming (paragraaf 2.3), op het contact met inwoners (paragraaf 2.4) en op de mogelijkheid tot inspreken (paragraaf 2.5)?

2.2 De raadsactiviteiten in de coronaperiode

Om na te gaan of de corona omstandigheden de activiteit van de gemeenteraad heeft beperkt, is een vergelijking gemaakt tussen de raadsactiviteit tijdens de coronaperiode (van april 2020 tot september 2021) en die in de daaraan voorafgaande periode (april 2018 tot september 2019). Deze vergelijking is samengevat weergegeven in tabel 1.

Raadsactiviteit	2018/2019	2020/2021
Raadsvragen ³	52	24
Schriftelijke vragen ⁴	154	241
Moties	98	147
Amendementen	55	109
Initiatiefvoorstellen	2	2

Tabel 1: Vergelijking raadsactiviteiten.

Uit deze tabel blijkt dat tijdens de coronaperiode in de raadsvergadering minder vragen zijn gesteld, maar dat de aantallen schriftelijke vragen, moties en amendementen in de coronaperiode aanzienlijk hoger zijn geweest dan in de daaraan voorafgaande vergelijkingsperiode. Deze sterk verhoogde raadsactiviteit laat zich niet verklaren door een toename van de aan de gemeenteraad voorgelegde stukken, voornamelijk bestaande uit raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven. In

³ Hiermee worden bedoeld de vragen die in de raad, gewoonlijk aan het begin, worden gesteld. Deze worden later vaak ook nog op schrift gesteld.

⁴ Ook wel aangeduid als artikel 42-vragen, verwijzende naar het desbetreffende artikel in het Reglement van Orde van de gemeenteraad Woerden. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen vragen die buiten de vergadering om schriftelijk worden beantwoord en die welke waarvan de beantwoording in de raad wordt gegeven.

de vergelijkingsperiode legde het college 341 stuken voor aan de raad; in de coronaperiode waren dat er 348. Een marginaal verschil.

Tot de mogelijke verklaringen van het verschil behoort de veronderstelling dat in de coronaperiode wat makkelijker is omgesprongen met het indienen van moties en amendementen of dat de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen de impuls waren om deze activiteit op te schroeven. Indien deze veronderstellingen juist zouden zijn, dan mag worden verwacht dat de moties en amendementen in de coronaperiode een wat meer 'losse flodder'-achtige inhoud hadden of in sterkere mate de politieke opvatting van de indienende fractie(s) bevatten. Als dat het geval was, dan mag worden aangenomen dat minder moties en amendementen zijn aangenomen.

Uit de onderstaande tabel 2 blijkt dat niet op te gaan voor de moties en slechts in geringe mate voor de amendementen.

Aantal moties	Aangenomen	Ingetrokken	Niet		Eindtotaal
			behandeld/ uitgesteld	Verworpen	
Vergelijkingsperiode	44	15	9	29	98
Coronaperiode	70	12	16	48	147
Aantal amendementen					
Vergelijkingsperiode	27	6	2	20	55
Coronaperiode	39	7	7	56	109

Tabel 2: Vergelijking aangenomen/verworpen moties en amendementen.

Dat in de coronaperiode minder raadsvragen zijn gesteld, lijkt te wijzen op een belemmerend effect van digitaal vergaderen. Dit wordt door de respondenten ook herkend.

Daar tegenover staat een schijnbaar verhoogde raadsactiviteit die ook door collegeleden en raadsfracties wordt herkend. Voor beide verschijnselen zijn corona gerelateerde verklaringen zoals enerzijds de beperkingen van het digitale vergaderen en anderzijds het beschikken over meer tijd nu de nodige politieke activiteiten, vooral die gericht op publiek en achterban, beperkt bleken als gevolg van corona. Maar ook wezen raadsleden op andere verklaringen, zoals de grote onderwerpen die in de coronaperiode aan de orde waren⁵, op toenemende anticipatie op de komende verkiezingen of dat in het eerste deel van de raadsperiode – en dus in de vergelijkingsperiode – de nieuwe raadsleden zich nog moesten inwerken.⁶

⁵ Naast de beleidsonderwerpen die hierna aan de orde komen, werden ook de Strategische heroriëntatie en maatregelen in het kader van het verkeersbeleid genoemd.

⁶ De nieuwe raadsleden vormden de helft van het totale aantal raadsleden.

Houdt de toegenomen raadsactiviteit ook inhoudelijk verband met corona als onderwerp van bestuurlijke en politieke aandacht? Dat lijkt niet het geval. Slechts negen amendementen en zeven moties betroffen corona gerelateerde zaken. Daarvan werden vier amendementen en drie moties aangenomen.

2.3 Digitaal vergaderen

De meest zichtbare invloed die zich bij het uitbreken van de pandemie aandienende was de overgang van fysieke naar digitale gemeenteraadsvergaderingen. Fysiek vergaderen was formeel niet verboden, maar in veel gevallen kon niet aan de kernvoorwaarden bij de bestrijding van de pandemie, zoals de anderhalve meter afstand, worden voldaan. Gemeenteraden die het fysiek vergaderen wilden doorzetten, kozen er wel voor om hun vergaderingen elders te houden, bijvoorbeeld in een buurgemeente met grotere raadszaal of in een sporthal.⁷ De vele discussies over de keuze tussen fysiek en digitaal vergaderen hebben een veelheid van argumenten pro en contra opgeleverd.⁸

Veruit de meeste gemeenten gingen over tot het houden van digitale vergaderingen, formeel mogelijk gemaakt met de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming.⁹ De wet scheidt niet alleen maar mogelijkheden. Op basis van de tekst wordt aangenomen dat hybride vergaderingen, waarbij een deel van de raadsleden fysiek bijeenkomt en de overige leden digitaal deelnemen, verboden zijn.

De tijdelijke wet schrijft namelijk voor dat een vergadering pas mag worden geopend wanneer meer dan de helft van de zittende raadsleden in de desbetreffende digitale omgeving aanwezig is, terwijl de Gemeentewet voorschrijft dat de opening van een fysieke vergadering pas mogelijk is wanneer de helft van de zittende raadsleden fysiek aanwezig is. Gemeenteraden die eraan hechten dat zij minstens voor een deel fysiek kunnen vergaderen, hebben hiervoor formele oplossingen gezocht en gevonden.¹⁰

Uit gesprekken met raadsleden kwam naar voren dat digitaal vergaderen door de meeste fracties als een ingrijpende beperking van het politieke handelen is ervaren. De mogelijkheid tot informele afstemming en onderhandeling, die zij tot de kern van het politieke handelen rekenen, vinden zij in fysieke vergaderingen veel beter

⁷ Zie voor voorbeelden: <https://lokale-democratie.nl/groups/view/d2e3d5e8-f849-49bf-a867-521bb0d82c96/digitale-beraadslaging-en-besluitvorming/wiki/view/f3b8b78b-9d83-4184-b659-b42f44cc0d8e/afweging-digitaal-of-fysiek-vergaderen-in-de-15-meter-samenleving>.

⁸ Zie de *Argumentenkaart Digitaal vergaderen* op de site van www.rijksoverheid.nl

⁹ Voor de fijnproevers: de tijdelijke wet maakt niet het digitaal vergaderen mogelijk – dat wordt immers niet verboden in de Gemeentewet – maar wel het digitaal stemmen. Zie: Solke Munneke, *De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?* Munneke wijst erop dat hybride beraadslaging mogelijk is; alleen het uitbrengen van stemmen dient door de (meerderheid van de) zittende raadsleden óf fysiek óf digitaal plaats te vinden.

¹⁰ Zie hierover: Lodewijk de Groot, *Raadsvergaderingen tijdens Corona*.

mogelijk. Dit geldt evenzo voor de mogelijkheden tot het voeren van een goed debat. Daarnaast missen de raadsleden het onderlinge sociale contact en de mogelijkheid om de indirecte signalen (gelaatsuitdrukking en overige lichaamstaal) waar te nemen.

Nu raadsleden sterk blijken te hechten aan fysiek vergaderen en vinden dat de beperking daarvan hun politieke werk in de kern raakt, is het des te opvallender dat aan de beslissing om digitaal te vergaderen kennelijk niet veel aandacht is besteed.

Enkele respondenten wisten niet hoe en door wie de beslissing was genomen.¹¹ In feite heeft het presidium het besluit genomen, ook al schrijft het Reglement van Orde voor dat het presidium hierover adviseert en de raad beslist. Er blijkt nog wel enige onvrede te bestaan over de genomen beslissing, ook al omdat vrijwel alle raadsleden individueel geen (gezondheids)bezwaar hadden¹² en hebben¹³ tegen fysiek vergaderen.

Gelet op het gestelde belang van fysiek vergaderen, valt ook op dat niet, zoals elders, mogelijkheden zijn beproefd. Ook naar mogelijkheden om toch hybride te vergaderen is niet langer gezocht nadat de griffier had gewezen op het eerdergenoemde – maar wel te hanteren – formele probleem.

Niet elk raadslid acht de bezwaren van het digitale vergaderen even groot. Er werd ook wel gewezen op enkele voordelen, zoals een zakelijker verloop, de beperking van (overvloedig) debat en interruptie. De meeste relativering van de bezwaren komt van collegeleden. Zij wijzen erop dat fracties tijdens de raadsvergadering zelden van standpunt wijzigen en dat informele afstemming en onderhandeling ook tijdens digitale vergaderingen mogelijk blijkt.

2.4 Contacten met inwoners

Raadsleden noemden (in tweede instantie) ook de coronabeperkingen die zij hebben ervaren in hun contacten met inwoners van Woerden.

De mate waarin de fracties in coronatijd in hun perceptie zijn gehinderd in hun contact met de lokale bevolking loopt nogal uiteen. Dit verschil lijkt samen te hangen

¹¹ Een (college)fractie bleek van mening dat de opvatting van de griffier doorslaggevend was geweest. Die misverstand komt vermoedelijk voort uit het feit dat de griffier het presidium negatief adviseerde over de mogelijkheid van digitaal vergaderen. Dat was ook de toen bestaande interpretatie.

¹² In feite had slechts één raadslid een gezondheidsbezwaar tegen fysiek vergaderen.

¹³ Ten tijde van deze rapportage (december 2021) vergadert de raad weer digitaal. Een ander raadslid bracht direct na het uitbreken van de coronapandemie nog een ander probleem met fysiek vergaderen in coronatijd ter sprake, namelijk dat een licht verkouden raadslid in coronatijd niet zelf de keuze voor al dan niet deelnemen kan maken. Daarom vroeg hij in de vergadering van 12 maart 2020 te schorsen omdat een college-raadslid wegens verkoudheid verstek moest laten gaan. Omdat de raad hem hier niet in volgde, verliet hij de vergadering.

met de wijze waarop de fracties hun volksvertegenwoordigende rol invullen. In de literatuur hierover wordt een onderscheid gemaakt tussen fracties die primair hun politieke partij, hun eigen achterban of de plaatselijke bevolking als geheel willen vertegenwoordigen:¹⁴

- Fracties die vooral hun politieke partij of hun eigen achterban vertegenwoordigen blijken minder last te hebben van corona gerelateerde beperkingen. Voor hun standpuntbepaling vormen hun politieke visie en hun overleg binnen de eigen fractie en de eigen afdeling de belangrijkste input, naast het contact dat ze mogelijk zullen opnemen met ambtenaren en inwoners die bij het te nemen raadsbesluit betrokken zijn. Dit betekent dat de meeste mensen waarmee zij communiceren voor hen gewoonlijk al eenvoudig langs niet fysieke weg bereikbaar zijn.
- Voor fracties die zich primair richten op alle of groepen inwoners – gewoonlijk de focus van lokale partijen – ligt dit anders. Deze fracties geven aan dat hun contacten met deze (groepen van) inwoners vaak hun belangrijkste input vormen om over raadsbesluiten een oordeel te vormen. Hun gebruikelijke contact met de inwoners gaan via inloopsprekuren, ontmoeting op straat of bij gelegenheden en rondom kerkbezoek. Juist deze ontmoetingen zijn in de afgelopen anderhalf jaar herhaaldelijk beperkt om reden van corona.

2.5 Insprekers

Tot de kern van het functioneren van de lokale democratie behoort zonder twijfel de mogelijkheid tot inbreng van inwoners. Die inbreng wordt op uiteenlopende wijze gegeven en georganiseerd.¹⁵ Gezien de onderzoeksopdracht beperken we ons hier tot de vorm die het dichtst bij het functioneren van de gemeenteraad ligt, namelijk het inspreken tijdens de raadsvergadering. In de vergadering van 19 april 2018 is voor de eerste keer gelegenheid gegeven aan inwoners om (5 minuten) in de raad het woord te voeren. Aanvankelijk luidde het agendapunt ‘Open podium’; met ingang van de raadsvergadering van 20 september 2018 ‘De inwoner aan het woord’.

Ook bij de digitale vergaderingen is aan inwoners en lokale organisaties de mogelijkheid geboden om in te spreken. Zijn de coronabeperkingen van invloed geweest op het aantal insprekers? Voor een antwoord op deze vraag is een vergelijking gemaakt tussen het aantal insprekers in de coronaperiode en de in paragraaf 2.2 genoemde vergelijkingsperiode. Uit deze vergelijking blijkt dat in de vergelijkingsperiode 15 personen tijdens de raadsvergadering hebben ingesproken en in de coronaperiode 11 personen.

¹⁴ Zie, onder meer: Han Warmelink (2019), *In de hoofdrol. Een essay over de rollen van de gemeenteraad*, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, p. 18.

¹⁵ In het recente proefschrift van Westerweel treft men de vele (innovatieve) vormen waarin inwoners hun inbreng (kunnen) leveren: J. Westerweel (2021), *Lokale democratische innovatie*.

Het geringe aantal insprekers in coronatijd is nog opvallender wanneer de groei van het aantal insprekers in de vergelijking wordt meegenomen. Vanaf februari 2019 was er in elke raadsvergadering een inspreker en elke drie raadsvergaderingen 2 sprekers. Indien ten minste deze trend was voortgezet dan zouden in de coronaperiode 28 insprekers zijn verschenen; tweeënhalf keer zoveel als er in werkelijkheid zijn gekomen.¹⁶

¹⁶ Het aantal raadsvergaderingen in de coronaperiode was 21, gelijk aan die in de vergelijkingsperiode.

3 Invloed van corona op drie beleidsthema's

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de tweede deelvraag die door de Rkc is benoemd: ga na in hoeverre de raad voldoende door het college en de ambtelijke dienst is geïnformeerd en in hoeverre de raad in staat was om invulling te geven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Om die vraag te beantwoorden is ingezoomd op drie beleidsthema's die de afgelopen anderhalf jaar bestuurlijke en politieke aandacht vergden: het lokale coronabeleid (paragraaf 3.3) zelf, de bestemmingsplannen Snellerpoort en Snel&Polanen (paragraaf 3.4) en de energietransitie (paragraaf 3.5).

Elke paragraaf begint met een korte introductie van het beleidsthema. Daarna komt het handelingsperspectief aan de orde: welke mogelijkheden had de raad om zijn rollen te spelen en, voor zover relevant, welke voorbeelden daarvan treffen we elders. Het derde deel van de paragraaf bevat de beschrijving van het functioneren van de lokale democratie op het desbetreffende beleidsthema. Centraal hierin staan de informatie aan de gemeenteraad en de manier waarop de gemeenteraad binnen die thema's zijn genoemde rollen heeft ingevuld.

3.2 De raad als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger

Er bestaan veel opinies over de beschrijving en gewenste invulling van de drie rollen van de gemeenteraad. Hier zal niet diep worden ingegaan op de discussie in de wetenschappelijke literatuur over wat de kaderstelling, de controle en de volksvertegenwoordiging door de raad inhouden en hoe deze rollen te onderscheiden zijn. Er zal een concretisering worden gegeven die geschikt is voor het doel van dit onderzoek.

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur heeft het college de verantwoordelijkheid om de bestuurstaak uit te oefenen waarvoor de gemeenteraad kaders stelt en de uitvoering ervan controleert.

Bij die *kaderstelling* zijn voor de raad zijn politieke overwegingen over het algemeen belang en de belangen van inwoners richtinggevend. Het aangeven van de kaders betekent niet alleen dat de raad het beleid (op hoofdlijnen) bepaalt maar ook de daarvoor beschikbare budgetten vaststelt. Om die kaderstellende taak uit te voeren beschikken de raadsleden over diverse middelen en bevoegdheden (ook wel

aangeduid als instrumenten) zoals het budgetrecht en de mogelijkheid om initiatiefvoorstellen, amendementen en moties in te dienen.

Tot de kaderstelling behoort ook de vaststelling van of instemming met door het college gedane voorstellen. Kaderstellen kan dus zowel op actieve (initiatiefvoorstellen) als op passieve wijze (instemmen) plaatsvinden.

Bij de uitvoering van de *controlerende* taak is het beschikken over voldoende informatie essentieel. Raadsleden moeten weten wat er speelt en over maatstaven beschikken om daarover een oordeel te kunnen geven. Collegeleden hebben een wettelijke informatieplicht en moeten verantwoording afleggen wanneer de raad dit vraagt.

Naast deze bevoegdheden van raadsleden beschikken zij voor de uitvoering van hun controlerende taak ook over middelen als mondelinge en schriftelijke vragen, interpellatie, onderzoek en de inzet van een gemeentelijke rekenkamer(commissie).

Om als *volksvertegenwoordiger* de belangen van burgers te kunnen (laten) meewegen is contact met de eigen achterban en vooral met inwoners en lokale organisaties van (politiek en bestuurlijk) belang. Er zijn natuurlijk veel middelen om contacten te vestigen en te onderhouden.

Om ook anderen dan de eigen achterban te bereiken, houden raadsleden wel hoorzittingen, spreekuren of nemen deel aan participaties op uiteenlopende, actuele beleidsterreinen. Raadsleden kunnen ook signalen vanuit de lokale samenleving onder de aandacht brengen van college- en raadsleden of een ombudsfunctie tussen gemeente en inwoners vervullen.

In tabel 3 vatten we ons analysekader voor de taakuitoefening door de raad samen.

	Kaderstellend	Controlerend	Volksvertegenwoordigend
Inhoud	Bepalen van beleid en budget	Beleidsuitvoering conform kaders	Inbrengen/meewegen belang inwoners
Kernactiviteiten	Agenderen/initiëren Regels en uitgangspunten	Informatiepositie Verantwoording	Contact achterban Contact inwoners
Instrumenten	Budgetrecht Initiatiefvoorstel Amendement Moties Vaststellen/instemmen	Vragen Interpellatie Infoplicht college Rekenkamercommissie Onderzoek	Hoorzitting Ombudsfunctie Signalering Spreekuur Deelname participatie

Tabel 3: Inhoud, kernactiviteiten en instrumenten raadsrollen.

Nogmaals, in de wetenschappelijke literatuur wordt verschillend gedacht over de invulling van de raadstaken. Niet alleen bestaat de nodige onduidelijkheid over hoe de rollen precies te beschrijven, ook over de eisen waaraan de uitvoering van de rollen moet voldoen bestaat allerm minst overeenstemming. Wel bestaat een grote mate van overeenstemming over de constatering dat in de praktijk de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol ingewikkeld is; iets te simpel gezegd is hebben fulltimewerkend en professioneel college en ambtelijk apparaat altijd een voorsprong in de 'wedstrijd' met de raad.

Uit gesprekken met de Woerdense raadsleden¹⁷ bleek dat de meesten hun volksvertegenwoordigende rol het belangrijkste vinden en dat in tweede instantie veel raadsleden ook hun kaderstellende rol van groot belang achten. De controlerende taak wordt nauwelijks genoemd. Dit beeld komt goeddeels overeen met landelijk onderzoek, zij het dat in de Woerdense raad relatief meer raadsleden het belang van de kaderstellende rol benadrukken.¹⁸ Overigens is het belang toekennen aan een bepaalde rol nog iets anders dan er het meeste tijd aan besteden.

Uit het tweejaarlijkse nationale raadsleden onderzoek blijkt dat raadsleden nog geen derde deel van hun tijd besteden aan hun volksvertegenwoordigende rol. In coronatijd blijkt dat niet meer dan een kwart.¹⁹

3.3 Het coronabeleid

Beleidsinhoud

De bestrijding van de coronapandemie is in eerste instantie een aangelegenheid van de rijksoverheid. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geeft op grond van de Wet publieke gezondheid leiding aan deze bestrijding, waarvan de bestuurlijke uitvoering voornamelijk in handen is van de voorzitter van de veiligheidsregio.

De professionele uitvoering is een verantwoordelijkheid van de, eveneens regionaal georganiseerde, GGD. Vanuit hun bevoegdheid ex Wet veiligheidsregio's traden de voorzitters in het begin van de coronacrisis ook op als uitvoerend wetgevers door de door de minister aangegeven normen in regionale verordeningen vast te leggen.

¹⁷ Alle tien fracties zijn benaderd voor een gesprek met een of meer leden van de fractie. Met acht fracties heeft een gesprek plaatsgevonden; met de overige twee fracties (WeDo Politiek en Inwonersbelangen) is wel een afspraak gemaakt, maar zij hebben die afgezegd.

¹⁸ Uit het onderzoek dat Daadkracht uitvoerde in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden bleek driekwart van de raadsleden de volksvertegenwoordiging als hun belangrijkste taak te beschouwen. Van de gevraagde raadsleden ziet 16.8% zichzelf primair als kadersteller, terwijl bij slechts 8.3% procent het controleren bovenaan bleek te staan. Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2018), *De bestuurlijke rol van de raad*, p. 15.

¹⁹ *Nationaal raadsleden onderzoek 2021. Zevende trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*, Nijmegen: Daadkracht.

Met de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 van december 2020 blijft de kaderstellende verantwoordelijkheid in handen van de minister, maar gaat de bestuurlijke uitvoering goeddeels over van de voorzitter van de regio naar de burgemeesters. Naast de pandemiebestrijding vraagt de steun aan ondernemers, die verplicht worden geheel of gedeeltelijk hun deuren te sluiten, de aandacht.

De uitvoering van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) wordt een gemeentelijke verantwoordelijkheid, inclusief het toezicht op en handhaving van een rechtmatig gebruik van deze regeling. Het gemeentebestuur van Woerden heeft deze taak uitbesteed aan Ferm Werk, een uitvoeringsorganisatie van een aantal gemeenten in de regio.²⁰

Handelingsperspectief gemeenteraad

Op het terrein van de pandemiebestrijding is de gemeenteraad beperkt in de uitvoering van zijn functie. De kaderstelling is aan de minister en daar waar hij deze deelt met de voorzitters van de veiligheidsregio blijven de gemeenteraden daarbuiten. De vaststelling van de regionale noodverordeningen zijn geldig zonder vaststelling of instemming door de gemeenteraden.

Ook de controlerende taak is beperkt. Weliswaar staat het de raad vrij om zowel de voorzitter van de veiligheidsregio als de eigen burgemeester hierover informatie te vragen, maar volgens de wet²¹ leggen de voorzitter van de veiligheidsregio en de eigen burgemeester na afloop van de crisis verantwoording af. De regiovoorzitter kan dat schriftelijk doen of, indien de raad dat wil, mondeling in de raadsvergadering.

Dat het bestuurlijke en regelgevende zwaartepunt van het coronabeleid voornamelijk op rijks en regionaal niveau liggen, betekent niet dat de raad geen rol kan spelen op dit terrein. De raad kan met burgemeester en overige collegeleden afspraken maken over de informatie die hij wil ontvangen en aan de hand daarvan de burgemeester standpunten van de raad meegeven.

De beperking van de rol van de gemeenteraad betreft overigens alleen de pandemiebestrijding. Waar het de gevolgen van de pandemiebestrijding betreft, zoals financiële, sociale en economische gevolgen, gelden de genoemde beperkingen niet en beschikt de raad over zijn gewone handelingsruimte.

²⁰ Naast Woerden zijn dat Bodegraven-Reeuwijk, Oudewater en Montfoort.

²¹ Artikel 40 van de Wet veiligheidsregio's.

De vraag naar het handelingsperspectief is de vraag naar mogelijkheden voor de gemeenteraad om zijn rollen te spelen. In het kader van het coronabeleid noemen we per rol drie voorbeelden:²²

Kaderstellend: (a) boodschappen meegeven aan burgemeester, (b) uitgangspunten vaststellen voor de opvang van lokale gevolgen van de coronacrisis, (c) initiatiefvoorstel c.q. vaststelling van een verordening over het gebruik van de fysieke openbare ruimte.

Controlerend: (a) formuleren van de informatiebehoefte, (b) overleg met raadsleden van andere regiogemeenten, (c) vragen stellen en verantwoording vragen aan burgemeester en voorzitter Veiligheidsregio.

Volksvertegenwoordigend: (a) debat over handhavingswensen inwoners, (b) signaleren corona gerelateerde problemen ondernemers, (c) herhaalde of vaste contacten met sectoren (bijv. sport, cultuur, ondernemers).

Andere gemeenten

Uit onderzoek in de gemeenten Arnhem, Tilburg Breda en Oss bleek dat gemeenteraden snel na de uitbraak van de pandemie in actie kwamen, dat raden het college vroegen hen in positie te brengen (door scenario's en alternatieven voor te leggen) en zelf initiatieven namen zoals het Herstelplan van Arnhem. Het ging hier niet alleen om de vraag hoe de coronacrisis aan te pakken, maar ook ruimer: hoe laten we de lokale democratie (door)functioneren.²³

Onderzoek in de gemeente Dordrecht laat zien dat het college vanuit 'een crisismanagement houding' het proces naar zich had toegetrokken, maar dat de raad in de loop van 2020 zijn rollen (kaderstelling, controleren en volksvertegenwoordiging) weer oppakte.²⁴

De praktijk

Bij het uitbreken van de coronapandemie in maart 2020 nemen burgemeesters deel aan de uitvoering van het crisisbeleid binnen de veiligheidsregio. Daarmee komt het bestuurlijke proces in handen van de burgemeester en voor financieel en flankerend coronabeleid ook bij een of meer wethouders.

Deze gemeentelijke praktijk is ook die van Woerden. Maar waar (een deel van de) gemeenteraden elders na enige tijd waar mogelijk hun kaderstellende taak opnemen

²² Zie ook het overzicht 'Corona en de rol van de gemeenteraad': <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/369939.pdf>.

²³ *Lokale steun in Crisis. Rekenkameronderzoek naar de corona-steunmaatregelen*. Bestuurlijke nota van de Rekenkamer Arnhem, 8 april 2021.

²⁴ *Van onbewust bekwaam naar bewust bekwaam*. Onderzoek naar coronabeleid, uitgevoerd door Unravelling in opdracht van de Rekenkamercommissie Dordrecht, 26 oktober 2021.

door, bijvoorbeeld, enkele uitgangspunten te formuleren voor de opvang van de gevolgen van de pandemie, doet de Woerdense gemeenteraad dat niet.

Dit betekent niet dat de gemeenteraad volledig stilzit bij de bestrijding van de coronacrisis en de gevolgen daarvan. De raad draagt het college op om de 'maatschappelijk-economisch-sociale gevolgen van de coronacrisis te analyseren en op basis daarvan de raad te informeren over de implicaties daarvan voor het langetermijninvesteringsplan.²⁵ Hieruit blijkt de raadsleden wel oog te hebben voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de (gevolgen van de) coronacrisis, maar geven niet aan in dit kader een kaderstellende rol voor zichzelf te zien.

Ook geeft de raad aan de burgemeester geen standpunten mee die hij kan inbrengen in het regionale bestuur. Een enkele keer ziet de raad aanleiding om flankerende maatregelen te nemen om nadelige gevolgen van de pandemie te beperken. Zo stemt de raad in met een amendement en een motie om de huurverhoging van buiten⁻²⁶ respectievelijk binnensport²⁷ te beperken. Daarnaast wordt het college verzocht meer ruimte voor terrassen toe te staan en om tijdelijke vrijstelling van precariorechten te onderzoeken.²⁸

Ook uit de verwoording van deze laatste motie kan blijken dat de raad terughoudend is om zichzelf te positioneren als kadersteller. En ook het college brengt de raad niet in die positie. Door de gevolgen van de coronacrisis vrijwel niet op te nemen in de meerjarige programmabegroting 2021-2024, kreeg de raad zelfs niet de mogelijkheid om financiële kaders te stellen. Toen twee kleine oppositiefracties daartegen bezwaar maakte door middel van een motie,²⁹ volgde de raad hen in het standpunt dat de financiële effecten van de coronacrisis alsnog in de programmabegroting moesten worden verwerkt.

De voornamelijk regionale informatie over het coronabeleid stuurt de burgemeesters 'een op een' door naar de raadsleden. De soms omvangrijke informatie vormt geen aanleiding voor vragen van raadsleden. Daarnaast vinden op initiatief van de burgemeester enkele bijpraatsessies met raadsleden plaats. Ook de bij het coronabeleid betrokken wethouders nemen daaraan deel.

In november 2020 draagt de gemeenteraad het college bij amendement op om de raad periodiek te informeren over de resultaten van programmatisch overleg en

²⁵ <https://gemeenteraad.woerden.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2020/23-april/20:00/amendement-actualiseren-opgave-en-vergroten-keuzemogelijkheden-strategische-herorientatie.pdf>

²⁶ <https://gemeenteraad.woerden.nl/stukken/Amendement-Huurverhoging-buitensport-schrappen.pdf>

²⁷ <https://gemeenteraad.woerden.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2021/24-juni/20:00/Motie-temporiseren-huurverhoging-binnensport-AANGENOMEN.pdf>

²⁸ <https://gemeenteraad.woerden.nl/stukken/Motie-terrassen-ook-uitbreiden-in-2021.pdf>

²⁹ <https://gemeenteraad.woerden.nl/stukken/Motie-Corona-effecten-in-begroting-1.pdf>

samenwerking met inwoners, verenigingen, instellingen en ondernemers. Dit overleg moet, zo staat in het amendement, gericht zijn op de werkgelegenheid, de binnenstad en de sociale impact van corona.

College en ambtenaren onderhouden structureel overleg met uiteenlopende sectoren. Uit het eerdergenoemde amendement blijkt dat de raad dit ook als taak van het college beschouwt en wil daarover worden geïnformeerd. Voor zover raadsleden van inwoners of organisaties signalen ontvangen over corona gerelateerde problemen, spelen zij die door aan het college of aan de desbetreffende ambtenaren. Raadsleden ervoeren daarbij dat de desbetreffende problematiek gewoonlijk al bekend was bij college of ambtelijke dienst.

Raadsleden onderkennen dat zij geen initiërende, kaderstellende rol hebben gespeeld op het terrein van het coronabeleid. 'Zij traden op en wij volgden, en dat zijn we blijven doen', zo verwoordde een raadslid het. Raadsleden noemden verschillende overwegingen voor deze blijvend terughoudende rol. Enkelen constateerde simpelweg dat het zo ging, met de kennelijke verwachting dat het college hier bepalend was voor de rol van de raad. Maar kennelijk beschouwde de burgemeester en het college het niet als hun verantwoordelijkheid de raad hier in positie te brengen.

Ook hadden sommige raadsleden overwogen dat het in crisistijd voor de hand ligt om de bestuurlijke crisismanagers alle ruimte te laten. 'Het liep ook wel goed', was een van de argumenten om als raad geen kaderstellende initiatieven te nemen. Ook speelde voor menig raadslid een rol dat geen (formele) ruimte werd gezien voor een kaderstellend aandeel van de gemeenteraad.

De ontvangen informatie vond men eerder te veel dan te weinig. Lang niet alle raadsleden kwamen eraan toe om kennis te nemen van de doorgezonden beleidsinformatie. Slechts weinigen waren geïnteresseerd in de webinars of andersoortige informerende acties vanuit de regio.

Dat de raad zich niet zag als controleur van het gevoerde coronabeleid, blijkt ook uit het ontbreken van belangstelling voor de wettelijke geregeld verantwoording door burgemeester en regiovoorzitter. Geen moment is overwogen om de regiovoorzitter hiervoor uit te nodigen en dat was niet alleen omdat men niet wist dat de raad over die bevoegdheid beschikt.

De volksvertegenwoordigende taak was al gehinderd door de corona gerelateerde beperkingen van ontmoetingen, van op de markt staan en van het houden van spreekuren. Overigens bleek dat het college en de ambtelijke dienst regelmatig contacten onderhielden met inwoners en organisaties in het kader van handhaving van het coronabeleid en van het flankerende beleid ter beperking van nadelige

gevolgen van corona. Als bijdrage aan het coronabeleid hadden raadsleden daaraan niet veel meer toe te voegen.

3.4 Bestemmingsplannen

Beleidsinhoud

De met elkaar samenhangende bestemmingsplannen Snellerpoort en Snel&Polanen zijn gedurende de gehele periode van onderzoek aan de orde geweest. Het uitbrengen van het voorontwerp en de inspraak daarop gingen vooraf aan deze periode. De procedure is gestart op 12 november 2019 met de presentatie van het voorontwerpbestemmingsplan en eindigde met de vaststelling van het plan in de gemeenteraad van 1 juni 2021. Het plan Snellerpoort is gericht op de bouw van 800 woningen en het bestemmingsplan Snel&Polanen op de bouw van 100 woningen en op uitbreiding van het bestaande winkelcentrum.

Het voorontwerpbestemmingsplan Snellerpoort is aanleiding voor 40 reacties, afkomstig van 16 (groepen van) personen. Daarnaast heeft de Hervormde gemeente Woerden een inspraakreactie gegeven en zijn vijf inspraakreacties ingediend door de Natuur- en milieufederatie Utrecht.

De reacties gaan veelal over kernpunten van een bestemmingsplan, zoals de hoogte van de bouw, de bouwdichtheid, de consequenties voor het verkeer (verkeersdrukte en verkeersveiligheid), voor het geluid en voor het milieu.

Een beperkt aantal reacties leidt tot aanpassing van (de toelichting op) het plan. Bij een groter aantal reacties wordt de indiener erop gewezen dat het plan al in het voorgestelde voorziet, dat de reactie geen betrekking heeft op het bestemmingsplan of dat akoestisch, verkeerskundig of ander onderzoek aanleiding geeft om aan de reactie geen gevolg te geven.

De ter inzagelegging van het ontwerpplan Snellerpoort in de periode 1 oktober 2020 tot en met 11 november 2020) heeft geleid tot de indiening van zeven zienswijzen. Een zienswijze kan uit meerdere punten bestaan. De 7 zienswijzen bevatten in totaal 59 punten. Vier zienswijzen zijn ingediend door (groepen van) bewoners; de andere drie door organisaties (een woningcorporatie, de Fietsersbond en ProRail).

De ingediende zienswijzen geven het college geen aanleiding om het bestemmingsplan aan te passen. Slechts één van de 59 punten geeft aanleiding om aan de tekst van artikel 6 lid 6.2.5 sub e toe te voegen dat er mogelijk een windhinderonderzoek zal worden gedaan. Daarnaast geven drie punten aanleiding om de tekst aan te passen.

Het ter inzage gelegde voorontwerpbestemmingsplan Snel en Polanen (van 5 december 2019 tot en met 15 januari 2020) heeft tot de indiening geleid van 66 reacties, afkomstig van 15 (groepen van) inwoners. Organisaties hebben niet gereageerd op het voorontwerp.

Evenals bij het voorontwerpbestemmingsplan Snellerpoort zijn de reacties op dit voorontwerp gericht op de kernpunten van een bestemmingsplan, zoals de hoogte van de bouw, de bouwdichtheid, de consequenties voor het verkeer (verkeersdrukte en verkeersveiligheid), voor het geluid en voor het milieu.

Ook bij de inspraak op dit voorontwerp wordt een beperkt aantal reacties in (de toelichting op) het ontwerpbestemmingsplan opgenomen. Bij de meeste reacties worden de indieners erop gewezen dat het plan al in het voorgestelde voorziet, dat de reactie geen betrekking heeft op het bestemmingsplan of dat akoestisch, verkeerskundig of ander onderzoek aanleiding geeft om aan de reactie geen gevolg te geven.

Er zijn vijf zienswijzen met in totaal 54 punten op het ontwerpbestemmingsplan Snel en Polanen ingediend. Drie zienswijzen zijn afkomstig van (groepen van) inwoners. De beide andere zijn ingediend door de Fietzersbond en door Prorail. Vrijwel alle 54 punten geven het college geen aanleiding tot aanpassing van het bestemmingsplan.

Naast enkele marginale aanpassingen (voorwaardelijk windhinderonderzoek en tekstuele aanvulling) blijkt er aanleiding tot één substantiëlere aanpassing, namelijk een verlaging van de maximum bouwhoogte van 45 naar 40 meter (hoogbouw bij winkelcentrum).

Handelingsperspectief gemeenteraad

De bestemmingsplanprocedure is goeddeels gestandaardiseerd; ambtenaren en externe deskundigen hebben een groot aandeel in de totstandkoming ervan. Op basis van een stedenbouwkundig plan, diverse onderzoeken en mogelijke input vanuit inwoners en organisaties of vanuit de gemeenteraad presenteert het college een voorontwerp, gevolgd door een inspraakronde.

Op basis van het eindverslag van de inspraak en eventueel aanvullend onderzoek presenteert het college een ontwerpplan, waarop inwoners en organisaties hun zienswijze kunnen geven. De gemeentelijke nota van beantwoording zienswijzen en eventueel nader onderzoek leiden dan tot het bestemmingsplan dat door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

De gemeenteraad kan zijn controlerende taak uitoefenen door zich – intern en extern – te informeren en waar de raad dat nodig oordeelt te interveniëren vanaf het moment dat het college een voorontwerpbestemmingsplan heeft uitgebracht. Het ligt in de rede dat de raad daarin terughoudend is, omdat het optreden de voortgang van de procedure kan verstoren. Onder collegeleden en ambtenaren leeft wel de opvatting dat de raad niet bevoegd zou zijn dat te doen omdat het college immers bevoegd is om raadsbesluiten voor te bereiden.

Eerder al kan de raad kaderstellend optreden door het college op te dragen om het voorontwerpbestemmingsplan en latere wijzigingen daarin aan de raad voor te leggen. De raad kan ook kaderstellend optreden na uitbrengen van het (voor)ontwerpplan door uitgangspunten te bepalen zoals bijvoorbeeld de maximale hoogte van de gebouwen, het maximaal aantal woningen of eisen van milieu en verkeer.

Eveneens kaderstellend zijn de bevoegdheden van de raad om het bestemmingsplan vast te stellen en het nemen van de daaraan verwante besluiten (ontvankelijk en gegrond verklaren van zienswijzen, vaststellen van Staat van Wijzigingen en – indien de raad dat wenst – een exploitatieplan vast te stellen).³⁰

De volksvertegenwoordigende rol van de raad bij bestemmingsplannen lijkt beperkt, omdat de bestemmingsplanprocedure voorziet in een herhaalde inspraak die gewoonlijk onder verantwoordelijkheid van het college wordt georganiseerd.

Niettemin kan de raad op uiteenlopende wijzen als volksvertegenwoordiger een rol spelen, bijvoorbeeld door het regelen van een participatieproces of door eigen raadpleging van inwoners op basis waarvan de raad gaande de procedure kan interveniëren of zich een oordeel vormen ten behoeve van de beslissing tot vaststelling van het bestemmingsplan. Ook met een eigen evaluatie van de participatie (inspraak en zienswijzen) kunnen raadsleden een relevante invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende rol.

De praktijk

Voorafgaand aan de start van de procedure stelt de raad een ‘ambitiedocument’ vast. Op basis van dit document wordt een stedenbouwkundig plan gemaakt, dat als ‘onderlegger’ dienstdoet voor het op te stellen voorontwerpbestemmingsplan.

³⁰ De bevoegdheid om een exploitatieplan vast te stellen is geregeld in artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Anders dan elders gebruikelijk, beslist de raad niet over het stedenbouwkundig plan door vaststelling ervan, maar ontvangt de raad het plan als informatie.³¹ Ook het voorontwerp wordt niet ter vaststelling aan de raad voorgelegd, in afwijking van het desbetreffende ambtelijke advies.

Ook bij de tussentijdse wijziging in het plan is het college geadviseerd de herziening ter vaststelling aan de raad voor te leggen.³² Het college heeft daar niet voor gekozen en heeft de raad hierover door middel van een raadsinformatiebrief geïnformeerd. Ook hier lijkt het college zich niet geroepen om de raad in positie te brengen. Daarmee ligt het zwaartepunt van de kaderstelling door de raad op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Maar juist op dat moment wijst de wethouder op de ingrijpende gevolgen van eventuele wijzigingen in het plan door de raad of door het niet vaststellen van de voorgelegde plannen.

De raad blijkt inderdaad terughoudend. Naar aanleiding van het voorgelegde raadsvoorstel Snellerpoort heeft de gemeenteraad in zijn vergadering van 1 juni 2021 vijf moties en een amendement ingediend. Het amendement wordt verworpen (8 stemmen voor en 22 tegen). Drie moties worden aangenomen; twee moties worden verworpen. Het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan Snellerpoort wordt met 30 stemmen voor en 1 stem³³ tegen aangenomen.

De strekking van de aangenomen moties betreft niet de essenties van het bestemmingsplan. Zij gingen om (1) de inwoners voorrang te geven, (2) zoveel mogelijk voorkomen dat geluid weerkaatst en (3) minimaal één (kleinschalige, betaalbare) woonvorm voor senioren.

Ook de vaststelling van het bestemmingsplan Snel en Polanen vindt plaats in de raadsvergadering van 1 juni 2021. Raadsleden dienen daarbij een amendement en een motie in. Het amendement gaat over de bouwhoogte; de motie over de inrichting van het plein (winkel- in plaats van verblijfplein en fietsroutes op/rond het plein). Het ingediende amendement wordt verworpen met 5 stemmen voor en 26 tegen. Ook het bestemmingsplan Snel en Polanen wordt met 30 stemmen voor en 1 stem³⁴ tegen vastgesteld. De motie wordt met 29 stemmen voor en 2 stemmen tegen aangenomen.

De raadsleden hebben gaande de procedure geen controlerende actie ondernomen, met uitzondering van enkele vragen naar aanleiding van ingediende zienswijzen. De

³¹ Zie de raadsinformatiebrief van 15 oktober 2019:

<https://gemeenteraad.woerden.nl/Vergaderingen/Bijzondere-avond/2019/07-november/20:00/raadsinformatiebrief-19r-00741-inzake-stedenbouwkundig-plan-snel-1.pdf>.

³² De wijziging om het aantal woningen te verhogen van 770 naar 900 woningen is in die zin het minst ingrijpend dat er voorzienbaar weinig tegenstand zou zijn vanuit de gemeenteraad. Dit was minder zeker van de andere wijziging: de verplaatsing van de 'toren'.

³³ De heer Van Assem (Inwonersbelangen).

³⁴ Ook hier stemt Inwonersbelangen tegen.

informatie die de raad kreeg ter voorbereiding van de uiteindelijke beslissing tot vaststelling van de bestemmingsplannen was omvangrijk (54 bijlagen) en gedeeltelijk specialistisch van aard.

Omgang met zienswijzen

Een van de insprekers en latere indieners van een zienswijze³⁵ toonde zich desgevraagd verbaasd over de gang van zaken, onder meer over de afwezigheid van wethouders en raadsleden bij een door de gemeente georganiseerde inspraakavond (nog vlak voor de coronaperiode). Groter nog was zijn verbazing over de behandeling van zijn zienswijze, waarin hij bezwaar maakte tegen de verplaatsing van de toren en de uitbreiding naar 900 woningen. De indiening gaat langs digitale weg en de enige reactie erop is de (schriftelijke) mededeling dat zijn bezwaar zal worden verwerkt in de stukken die naar de raad gaan. Aan de hand van het nummer van zijn zienswijze kon hij later in de desbetreffende bijlage bij het raadsbesluit achterhalen wat de ambtelijke reactie daarop was.

Over de zienswijze heeft geen contact plaatsgevonden met raadsleden. Tijdens de raadsvergadering meende de indiener van de zienswijze wel dat diverse raadsfracties zijn bezwaren deelden en daarover soms zeer kritisch het woord voerden. Die kritiek kon hij moeilijk rijmen met aller instemming (op één na) met het raadsvoorstel en daarmee met de vaststelling van de voorgelegde bestemmingsplannen.

Opvallend in het kader van de vaststelling van de bestemmingsplannen was dat twee moties werden ingediend en aangenomen waarvan de strekking in strijd met de wet was. Daarop is door de wethouder ook gewezen, maar niettemin kregen zij een meerderheid. De eerste betrof de voorrang aan inwoners van Woerden bij de uitgifte van woningen. Dit wordt niet in een bestemmingsplan geregeld en is bovendien in strijd met wettelijke regels van huisvesting.

De tweede motie betrof een 0-meting van weerkaatsing van geluid. Op grond van de wet wordt dit niet bij meting vastgesteld maar wordt dit berekend aan de hand van het plan (volgens Reken- en meetvoorschrift). Hier toonde de raad zich primair een (politieke) volksvertegenwoordiger.

3.5 Energietransitie-beleid

Beleidsinhoud

De belangrijke basis voor het energietransitie-beleid is het klimaatakkoord, dat op rijksniveau een wettelijke grondslag krijgt in de Klimaatwet. Een hoofddoelstelling

³⁵ Uit vrees voor negatieve effecten op de beroepsprocedures bleek de behandelend ambtenaar aanvankelijk geen namen te willen noemen van inwoners die betrokken waren in de inspraak- en zienswijzeprocedure. Nadat diens leidinggevende, na bemiddeling van de Rekenkamercommissie, meerdere namen had toegezegd liet de behandelend ambtenaar enige tijd niet van zich horen en stuurde uiteindelijk de naam van één persoon.

is klimaatneutraliteit in 2050. Op grond van de wet dient het rijk elke vijf jaar een plan te maken voor vermindering van broeikasgasemissies. Dat plan moet gebaseerd zijn op regionale energiestrategieën, die op hun beurt weer hun basis vinden in gemeentelijke plannen. Gemeenten moeten daarin aangeven hoe zij de productie van energie verduurzamen.

Omdat waterstofproductie nog meer een droom dan werkelijkheid is en kernenergie een te duur project lijkt waaraan gemeenten moeilijk kunnen bijdragen, gaat het beleid hier feitelijk vooral over het bevorderen van wind- en zonenergie ³⁶.

Voor de gemeente Woerden lijkt de rijksopdracht om bij te dragen aan klimaatneutraliteit in 2050 veel lichter dan de eigen ambitie die de coalitiepartijen in hun akkoord van 2018 dat Woerden in 2030 al klimaatneutraal moet zijn.

Het feitelijk realiseren van de energietransitie is echter nog niet zo eenvoudig. College en raad zijn het erover eens dat zo'n gevoelig onderwerp niet zonder de participatie van inwoners kan. Maar zij ervaren – of wisten al – dat er onder de plaatselijke bevolking geen meerderheid te vinden is voor zonnecollectoren en zeker niet voor windmolens.

Een tweede uitvloeisel van het klimaatakkoord is de opdracht aan de gemeente om vóór eind 2021 een transitievisie warmte – of kortweg: warmtevisie – op tafel te leggen. Het gaat hier niet om de productie maar om het gebruik van energie. De transitie in dit verband is het aardgasvrij maken. In hun Warmtevisie moeten gemeenten aangeven in welke timing en volgorde de wijken binnen de gemeenten gasvrij worden gemaakt.

Handelingsperspectief

Gemeenten zijn in hoge mate vrij in het kiezen van een aanpak om te voldoen aan de gestelde eisen op het terrein van de energieproductie (dus feitelijk in de keuze voor een mix in zon- en windenergie) en op dat van het gebruik van energie (de warmtevisie), als zij maar hun bijdrage leveren aan het einddoel: klimaatneutraliteit in 2050. De eerste stap in die richting was in het afgelopen anderhalf jaar het aangeven hoe kan worden voldaan aan een bepaalde mate van klimaatneutrale energielevering en hoe en wanneer de wijken aardgasvrij kunnen zijn.

De hoge mate van vrijheid van gemeentelijke regie betekent ook een hoge mate van vrijheid voor de gemeenteraad om haar rol te kiezen bij de realisering van het gemeentelijke energietransitie-beleid. In de informatiekaart die de Argumentenfabriek maakte op het terrein van de warmtevisie staat een veelheid

³⁶ Planbureau voor de Leefomgeving (2021) *Monitor concept-RES. Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën*.

aan kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende mogelijkheden van de raad aangegeven.³⁷ Zo kan de raad onder meer het volgende doen:

Kaderstellend: (a) Vooraf bepalen van de reikwijdte van kaders, binnen nationale en regionale afspraken, (b) Geven van kaders voor participatie van inwoners en (c) Kaders stellen voor kosten en baten voor inwoners, bedrijven en gemeente.

Controlerend: (a) Laten informeren door onafhankelijke deskundigen, (b) Achteraf toetsen hoe inwoners het participatieproces hebben ervaren en (c) controleren of het college de ambities voor de wijkaanpak concreet verwoordt.

Volksvertegenwoordigend: (a) Steekproefgewijs uitnodigen van inwoners uit verschillende wijken om te spreken over de wijkaanpak, (b) raadsleden informeren het college over bewonersinitiatieven en (c) vertolken opvattingen en emoties van inwoners in overleg met het college.

De praktijk

De gemeentelijke besluitvorming over de weg naar een klimaatneutrale levering van energie was in de afgelopen anderhalf jaar gericht op de vaststelling van het Afwegingskader duurzame elektriciteit. In dit afwegingskader staat aangegeven welk aandeel Woerden op zich neemt in de productie van klimaatneutrale energie. Daarbij is het uitgangspunt dat zon- en windenergie voorlopig de financieel meest haalbare varianten zijn. De raad stelde het Afwegingskader vast in zijn vergadering van 15 juli 2021. Over de warmtevisie wordt in de raad in twee instanties beslist; eerst de instemming met de uitgangspunten in de raad van 23 september 2021, waarna de warmtevisie vermoedelijk in de raadsvergadering van december 2021 zal worden vastgesteld.

Bij de totstandkoming van de besluiten is betrekkelijk veel vertraging opgelopen. De corona-impact daarop lijkt vooral indirect, namelijk door beperking van de ambtelijke capaciteit die weer het gevolg was van thuiswerken, hoger ziekteverlof en beperkte instroom van nieuwe krachten. Ook speelde volgens onze gesprekspartners een rol dat de raad meer betrokken wilde zijn dan aanvankelijk was voorzien. De raad wilde dat eerst een nota over participatie zou worden opgesteld en voorgelegd, vervolgens instemmen met de voor te leggen uitgangspunten om daarna tot definitieve besluitvorming te komen.

Over de participatie bleken wethouder en meerderheid van de raad te verschillen. De wethouder stond een uitgebreidere inspraak voor ogen, waarbij ook het 'stille

³⁷ Voor kaderstelling door de raad worden 19 voorbeelden genoemd, voor de controle 16 en voor de volksvertegenwoordiging 9. Zie: *Informatiekaart Rollen Raadsleden Transitievisie Warmte*, gemaakt door de Argumentenfabriek.

midden' aan het woord zou kunnen komen. De raad heeft deze ambitie teruggedrongen met een amendement waarin de raad koos voor een 'kordate participatie'. Dat leidde er niet direct toe dat de wethouder zijn ambitie opgaf, maar corona gerelateerde beperkingen van de participatie maakten dat de werkelijkheid uiteindelijk uitkwam op dat wat je een kordate participatie kan noemen. Sommige fracties bleken in het gesprek met hen niettemin ontevreden over de naar hun oordeel te omvangrijke, te dure en te weinig bijdragende participatie.³⁸ Het aantal participanten bij de totstandkoming van de warmtevisie was opvallend gering, namelijk 25 personen. Het aantal publieke reacties in het kader van de klimaatvrije energielevering was omvangrijk.

De gemeenteraad heeft niet vooraf kaders aan het college meegegeven voor de opstelling van het Afwegingskader duurzame elektriciteit en ook niet voor die van de uitgangspunten van de warmtevisie. Het aangeven van de kaders, die overigens vaak van specialistische, technische aard zijn, worden door het college aangegeven, in belangrijke mate op basis van interne (ambtelijke) en externe expertise.

De instemming met de voorgestelde Afwegingskader duurzame energie is op te vatten als kaderstelling, zij het in passieve vorm. In die besluitvorming leverde de raad overigens wel actieve bijdragen door indiening van maar liefst 19 amendementen, waarvan er 9 werden aangenomen. De amendementen betreffen overigens goeddeels voorwaardelijke aspecten in termen van optimalisatie, fasering, aanpassing en medezeggenschap. Maar de uitbreiding van geluidsoverlast met last van slagschaduw en de aanscherping van het in de markt zetten (amendement over 'maatschappelijke tender') zijn toch te beschouwen als kaderstelling.

Ook in het kader van de warmtevisie komt de kaderstelling voornamelijk van het college. Evenals bij het Afwegingskader duurzame energie stelde de raad ook geen financiële kaders op, met uitzondering van de uitgangspunten dat de uitvoering het haalbaar en betaalbaar moet zijn en dat zoveel mogelijk innovatief moet worden gewerkt. Wij gaan hier niet nader in op de uiteindelijke besluitvorming omdat deze na de onderzoeksperiode viel. Wel is in die besluitvorming opvallend, waar het de kaderstellende rol van de gemeenteraad betreft, dat de warmtevisie al (door de desbetreffende ambtenaren) geschreven was op het moment dat de raad de uitgangspunten nog moest vaststellen. De raadsleden toonden geen moeite met het gegeven dat hun kaders mosterd na de maaltijd bleken te zijn.

De controlerende functie van de raad blijkt niet eenvoudig waar te maken. De informatie met betrekking tot de levering van energie is omvangrijk en technisch. Hierbij blijkt dan ook dat de informatie vooral gericht is op de inhoud en strekking van de besluitvorming begrijpelijk te maken en minder kon dienen als basis voor

³⁸ Zie over een nadere beschouwing van de participatie in Woerden het verslag van het desbetreffende onderzoek dat in opdracht van de Rekenkamercommissie van Woerden is verricht.

controle van het college handelen. Veel van de informatie is gevraagd en ongevraagd toegelicht in het kader van een afzonderlijke raads werkgroep. Ook in het kader van de warmtevisie is om dezelfde reden een raads werkgroep geformeerd.

Er is bij de voorbereiding van beide raadsvoorstellen veel ambtelijke capaciteit ingezet, ook om raadsleden van de nodige informatie te voorzien. Naast hun gewone aandeel bij het maken van de stukken en hun aandeel in de raads werkgroepen, stonden zij ook raadsleden bij in het formuleren van standpunten, moties en amendementen.

Ambtenaren en de raad

Uit de gevoerde gesprekken bleek dat ambtenaren op dit punt veel hebben bijgedragen tot tevredenheid van de raadsfracties. Zelfs de indieners van een motie van treurnis bij de besluitvorming over het Afwegingskader duurzame energie lieten de ambtenaren weten dat hun kritiek niet hen trof. Een van de ambtenaren toonde zich verbaasd over de vrijheid die hij kreeg om raadsleden bij te staan; een vrijheid die hij in ambtelijke ervaringen elders niet had meegemaakt.

Door de raads werkgroepen zijn de raadsleden uitvoerig geïnformeerd door de desbetreffende wethouder en ambtenaren. Het gaf de wethouder ook de gelegenheid een enkel proefballonnetje op te laten om te toetsen hoe raadsleden daarop zouden reageren. De werkgroepen hebben ertoe geleid dat raadsleden voldoende kennis van zaken hadden om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Dit betekent overigens niet dat raadsleden hierdoor in positie van kadersteller werden gebracht. Zij werden meegenomen in de besluitvorming door het college, vanuit de visie (van de wethouder, mogelijk ook van raadsleden) dat je het met elkaar – college en raad – moet doen.³⁹

De raad heeft zich niet door onafhankelijk deskundigen laten informeren en heeft achteraf niet getoetst hoe de inwoners het participatieproces hebben ervaren. Controleren of de ambities voor de wijkaanpak voldoende concreet zijn verwoord door het college lag bij de hier genoemde besluitvormingsprocessen moeilijker. De besluitvorming was op zichzelf nog niet sterk inhoudelijk; er werden voornamelijk procedures afgesproken. Daarbij werd in de voorgelegde uitgangspunten voor de warmtevisie afgeweken van de wijkaanpak omdat het college van oordeel was dat het wijksgewijs aardgasvrijmaken, zoals de rijksopdracht luidt, geen reële optie was. De raad volgde in dit oordeel.

In haar volksvertegenwoordigende rol heeft de raad niet steekproefsgewijs inwoners uit verschillende wijken uitgenodigd, maar heeft wel een hoorzitting plaatsgevonden. Enkele raadsleden hebben deelgenomen aan

³⁹ Aan het eind van dit rapport zal deze visie – aangeduid als samenwerkingsdualisme – nog wat nader aan de orde komen, in relatie tot andere visies.

inspraakbijeenkomsten. Hun contact met participanten, in het bijzonder ook de indieners van zienswijzen, lijkt alleen op initiatief van de participanten te hebben plaatsgevonden.⁴⁰ De participatie lag vooral in handen van de ambtenaren en de betrokken wethouder.

Onvrede over participatie

Mogelijk ligt hier de verklaring voor het feit dat veel raadsleden nogal wat bezwaar bleken te hebben tegen de participatie. Die bezwaren liepen uiteen van een teveel aan participatie tot de mening dat te veel voorbijgegaan was aan de opvatting van inwoners en belanghebbenden. In enkele gesprekken kwam zelfs de gedachte naar voren dat de participatie goddeels diende om een schijn van steun te bewerkstelligen voor een al lang vastliggend besluit. Veel van de raadsleden wezen overigens op onduidelijkheid over het doel van de participatie. Ging het om adviseren, om meedenken, om meepraten of zelfs om co-creatie?

⁴⁰ En vermoedelijk ook met participanten en indieners van zienswijzen die tot de eigen achterban behoren.

4 Informatie en overige facilitering van de raad

4.1 Inleiding

Voor het uitoefenen van de raadsfunctie is het beschikken over informatie voorwaardelijk. Om kaders te kunnen aangeven dienen raadsleden niet alleen te weten wat hun politieke doelen zijn, maar ook inzicht hebben in wat er speelt op het desbetreffende beleidsterrein.

Vervolgens zullen raadsleden ook over de nodige informatie moeten beschikken om te kunnen controleren of de uitvoering door college en ambtenaren overeenkomstig die kaders is verlopen. En voor het optreden als volksvertegenwoordiger kunnen raadsleden niet zonder informatie over de preferenties en problemen van de inwoners die zij vertegenwoordigen.

Er is veel voor te zeggen om de verantwoordelijkheid voor het verwerven van de nodige informatie primair bij de raadsleden zelf te leggen. Dat doen raadsleden gewoonlijk ook. Maar vooral voor de uitvoering van hun kaderstellende en controlerende rol kunnen zij die informatie onmogelijk verwerven zonder hulp van het college en zijn ambtenaren.

Het is ook de wettelijke verantwoordelijkheid van het college om de besluitvorming door de raad voor te bereiden. Kijken naar het functioneren van de lokale democratie kan daarom niet zonder kijken naar de facilitering, in het bijzonder het verstrekken van informatie, door college en ambtenaren. Tot die laatste behoren niet alleen de ambtenaren die raadsleden informeren en bijstaan in het kader van een specifiek te nemen besluit, maar ook de griffier en zijn teamleden die de raad integraal faciliteren.

Voor een adequate informatie en facilitering zijn ten minste drie dingen nodig: vertrouwen, deskundigheid en functionaliteit. Het raadslid moet voldoende vertrouwen (kunnen) hebben in de juistheid en volledigheid van de informatie. Dat vertrouwen bepaalt of het raadslid om de informatie zal vragen en zal gebruiken.

Naast het vertrouwen dat de informatie naar beste weten en zo volledig mogelijk is verstrekt, is de inhoudelijke kwaliteit ervan belangrijk. Zoals in het voorafgaande is gebleken komen raadsleden herhaaldelijk in aanraking met complexe problemen en gespecialiseerde kennis. Zijn de ambtenaren, mogelijk aangevuld met externe facilitators voldoende deskundig om aan die inhoudelijke eisen te voldoen?

Vervolgens is voor raadsleden van belang dat ze iets met de informatie kunnen. Is de aangeboden informatie en overige ondersteuning door college en ambtenaren voldoende hanteerbaar om daarmee de genoemde rollen te kunnen vervullen?

4.2 Vertrouwen

Uit de gevoerde gesprekken blijken de meeste raadsleden tevreden over de relatie met het college en - vaak nog explicieter - met de ambtenaren. Bij collegeleden die wij spraken blijken deze gevoelens van tevredenheid wederzijds. Het college geniet over het algemeen vertrouwen binnen de raad. Dat vertrouwen is, vooral bij oppositiefracties, minder als het gaat om het financieel in control zijn van het college. In de gesprekken werd hierbij soms ook herinnerd aan enkele opvallende (ambtelijke) fouten in het verleden.⁴¹

Maar deze punten, naast enkele aarzelingen over het helder en zuiver omgaan met inspraak, nemen niet weg dat de relatie tussen college en raad voor raadsleden gewoonlijk geen beletsel bevat om het college informatie te vragen en die informatie serieus te nemen.

Dat geldt evenzo voor de relatie met de ambtenaren. In meerdere gesprekken tonen raadsleden waardering voor de inzet en bereidheid van ambtenaren om bijstand te verlenen en hebben in het bijzonder waardering voor het feit dat zij, ondanks de corona gerelateerde beperkingen – thuiswerken, beperking informele contacten, werkdruk door uitvallers – zich toch steeds bereidwillig tonen. Een enkele keer kwam in de gesprekken met raadsleden naar voren dat de ambtelijke openheid wat groter is wanneer het raadslid tot de coalitiefracties behoort.⁴²

Vertrouwen is er zeker in de griffier en zijn teamleden. Het positieve oordeel over de griffie blijkt ook uit het raadstevredenheidonderzoek, in het kader waarvan de griffie een van de hoogste waarderingen scoorde. Wel kwamen aarzelingen naar voren over de spelregel dat hij optreedt als *trait d'union* tussen ambtenaren en raadsleden.

In de regel worden de vragen van raadsleden via de griffier naar de ambtelijke dienst gezonden en stuurt de griffier de beantwoording vervolgens aan alle raadsleden. Die bemiddelende functie van de griffier kan naar ambtenaren enige bescherming geven omdat met de toedeling van vragen (door leidinggevenden) rekening gehouden kan worden met de werkdruk. De bemoeienis van de griffie is

⁴¹ Genoemd werden een foutieve berekening van de onroerendezaakbelasting, het wegvallen van 1.3 miljoen euro voor jeugdzorg uit de begroting (2019) door een fout in de onderliggende Excelsheet, een forse tegenvaller bij de jaarrekening als gevolg van een aanmerkelijke daling van de rekenrente en een correctie van een fout (BBV voorschriften) ten opzichte van het jaar daarvoor.

⁴² Hier maakte het raadslid een vergelijking tussen de periode waarin de fractie deel uitmaakte van de coalitie en de periode waarin dat niet het geval was.

bovendien functioneel door de voortgangscontrole die zij doet en door de spreiding van de informatie over alle raadsleden. Niettemin zijn niet alle raadsleden er blij mee en ervaren de tussenkomst van de griffie soms ook als een belemmering.

Sommige raadsleden hebben ook ervaren dat rechtstreeks contact met ambtenaren tot meer en betere informatie leidt dan via de griffie. Om die reden wordt de griffie door hen nogal eens bewust gepasseerd.

4.3 Deskundigheid

Over de deskundigheid van collegeleden, griffie en ambtenaren zijn weinig twijfels uitgesproken. Enkele raadsleden merken op dat de gemeente Woerden niet de salarisschalen kan bieden die de gemeente Amsterdam wel biedt, maar dat het gevolg daarvan niet is dat de Woerdense ambtenaren tekortschieten. Waar de fouten in het verleden ter sprake komen, wordt daar vrijwel steeds aan toegevoegd dat intussen veel (geld) is geïnvesteerd in de inhoudelijke en formatieve versterking van de ambtelijke dienst.

Zoals bij de eerder besproken beleidsthema's al is aangegeven, hebben ambtenaren ter voorbereiding op de besluitvorming over de bestemmingsplannen en de energietransitie veel, soms heel veel informatie verschaft en een veelheid van stukken geproduceerd.

Raadsleden hebben veel gebruik gemaakt van de ambtelijke bijstand, vooral in de raadswerkgroepen die in het kader van de energietransitie hebben gefunctioneerd. Het kwam wel voor dat in één lange sessie zo'n 250 vragen werden doorgenomen. Dat de ambtelijke ondersteuning voorzag in de behoefte van de raadsleden kan blijken uit het feit dat geen externe deskundigen zijn geraadpleegd. De ambtelijk ondersteuner bij de bestemmingsplannen was overigens een voor dat bestemmingsplan ingeschakelde externe deskundige.

Uit de eerdere weergave blijkt dat vrijwel geen besluitvorming in de raad plaatsvond op het terrein van het coronabeleid. Niettemin bestond geen twijfel over de inhoudelijke deskundigheid van de regionale diensten en ambtenaren waar deze informatie vandaan kwam.

4.4 Functionaliteit

Raadsleden moeten maandelijks besluiten nemen, vaak ingrijpende besluiten. De daarvoor benodigde informatie moet niet alleen betrouwbaar en inhoudelijk goed zijn, maar vooral ook hanteerbaar. De informatie en overige bijstand die zij krijgen moeten, anders gezegd, vooral functioneel zijn om waar nodig kaderstellend en controlerend op te kunnen treden.

In het kader van het coronabeleid zagen we dat de informatie aan raadsleden niet op maat gesneden was. De beschikbare informatie, afkomstig van regionale diensten en ambtenaren, werden een op een doorgestuurd aan de raadsleden, met de uitnodiging om eventuele vragen via de griffier te stellen. Daarnaast vonden enkele bijpraatsessies plaats. Buiten die sessies werden vrijwel geen vragen gesteld. Gemeenteraadsleden meenden op het terrein van het coronabeleid geen rol te hebben als kadersteller of als controleur; de informatievoorziening bevestigde hen in die opvatting.

Evenals bij het coronabeleid leek bij de informatievoorziening vooral volledigheid het uitgangspunt. Meerdere raadsleden gaven aan moeite te hebben met de omvang van de informatie. Zij wezen daarbij op de meer dan vijftig bijlagen die zowel bij het raadsbesluit over de bestemmingsplannen als bij die over de energietransitie waren gevoegd. Het deed enkele raadsleden vermoeden dat het kennelijk niet de bedoeling was om de stukken te lezen. Raadsleden missen een heldere samenvatting die ook met de andere fractieleden kan worden gedeeld.

De conclusie lijkt hier dat de raadsleden wel over alle informatie beschikken, maar dat deze informatie vaak niet op maat is om in de beschikbare tijd kennis van te nemen en niet gericht is op het in positie brengen van de raad als kaderstellende en controlerende instantie. Dit laatste vinden de ambtenaren overigens niet hun taak: 'Ik ben de ambtenaar, niet de fractie-assistent'. Maar ook de collegeleden lijken het niet als hun verantwoordelijkheid te beschouwen om de raad in positie te brengen. Een enkel raadslid vindt dit overigens wel een 'natuurlijke houding'.

Binnen het college leeft overigens de opvatting dat kaderstelling door de raad een illusie is en dat het daarom in de rede ligt om te kiezen voor een 'samenwerkingsdualisme'. Deze benadering komt er, kort gezegd, op neer dat de raad zodanig wordt geïnformeerd en meegenomen (ook in de inspraak) dat hij samen met het college verantwoorde besluiten kan nemen. Een aardig eind in de richting van het vroegere monistische lokale bestuur.⁴³

⁴³ Enige tijd na de invoering van het dualisme in 2002 zei de toenmalige burgemeester van Enschede: 'We hebben elkaar weer opgezocht'.

5 Het geheel overziend

5.1 Inleiding

Louter kijkend naar de lokaal democratische productie, in het bijzonder die van de gemeenteraad, blijkt dat de afgelopen coronaperiode bepaald niet verlamdend te hebben gewerkt. Integendeel, aan de raad is door het college de normale hoeveelheid stukken voorgelegd en de raadsactiviteit – gemeten in aantallen vragen, moties en amendementen – was zelfs aanzienlijk hoger dan die in de voorafgaande periode.

Niettemin zijn in dit onderzoek een aantal kwetsbaarheden van de lokale democratie tijdens de coronaperiode in Woerden in beeld gekomen en ook een enkele kans. Hieronder laten wij de kwetsbaarheden de revue passeren, voorzien van mogelijke (aanzetten tot) oplossingen. Hierbij maken we een onderscheid tussen ‘corona gerelateerde kwetsbaarheden’ en ‘kwetsbaarheden die in de coronaperiode aan het licht zijn gekomen’.

We benadrukken dat het onderzoek verkennend en inventariserend van aard is. Dit betekent dat de genoemde kwetsbaarheden naar voren kwamen uit de raadpleging van stukken en in de gehouden gesprekken. We hebben een kwetsbaarheid als ‘waar’ beschouwd als we er tenminste drie bronnen voor hebben gevonden. Dat geldt nog meer voor de aangedragen oplossingsrichtingen voor de coronabeperkingen die in andere gemeenten zijn ingezet. In dit onderzoek is niet vastgesteld dat ze werken binnen de Woerdense democratie.

5.2 Corona gerelateerde kwetsbaarheden

Digitaal vergaderen

Vooral raadsleden ervaren de nadelen van het digitaal vergaderen, zoals de beperking van het debat (geen interrupties, niet levendig, geen waarneembare lichaamstaal) en het gebrek aan mogelijkheid om tussentijds informeel contact te hebben met collegeleden voor verduidelijking, met raadsleden voor informeel overleg en onderhandeling en ook met insprekers.

Verwacht mag worden dat bij toenemend gebruik een deel van de beperkingen zullen wegvallen. Zo leert men om via app of anderszins tussentijdse contacten te hebben met mederaadsleden terwijl men deelneemt aan de digitale vergadering. Dat neemt niet weg dat raadsleden het digitaal vergaderen als een ingrijpende beperking van hun politieke functioneren ervaren. Ervan uitgaand dat een dergelijke

situatie, zoals ook ten tijde van deze rapportage (december 2021) nog vaker voor kan gaan komen, lijkt het zinvol om de mogelijkheid van fysieke vergaderingen, ook in dergelijke perioden, nader te verkennen. Dat intussen op staatsrechtelijk terrein anders wordt gedacht over het (vermeende) verbod van hybride raadsvergaderingen, biedt perspectief bij deze verkenning.

In verband met digitaal vergaderen kwam nog een andere kwetsbaarheid in beeld, namelijk de sterke daling van het te verwachten aantal sprekers. Kennelijk zijn de digitale raadsvergaderingen minder toegankelijk, ook al wordt de mogelijkheid daartoe uitdrukkelijk geboden. Bij het zoeken naar een oplossing hiervoor kan inspiratie worden opgedaan bij het initiatief van enkele griffies elders om op locatie een filmpje te maken van de spreker en deze in de raadsvergadering te vertonen.

Vertraging van processen

Zowel bij de bestemmingsplanprocedure, maar meer nog bij de besluiten over de energietransitie kwamen de deadlines in zicht. Of deze vertraging overigens nadelige gevolgen heeft gehad is niet onderzocht.

In dit onderzoek is niet komen vast te staan of de vertragingen nadelige gevolgen hebben gehad. Dat er tenminste enig financieel nadeel aan verbonden zal zijn geweest, staat wel vast.⁴⁴ Een deel van de vertraging (bij de besluitvorming over de energietransitie) is veroorzaakt door de beslissing van de raad om eerst te beslissen over de participatie en over de uitgangspunten. Dat is de vrijheid van de raad en beschouwen we daarom niet als een op te lossen probleem gerelateerd aan de corona-omstandigheden. Een tweede oorzaak komt aan de orde in het volgende punt: beperkingen in de ambtelijke capaciteit.

Overbelasting ambtelijke organisatie

De werkelijkheid van de ambtelijke dienst beschouwen vooral collegeleden maar ook raadsleden als zorgelijk, met alle gevolgen voor de beschikbare capaciteit. Zij zijn het er over eens dat de oorzaak daarvan niet geheel, maar wel voor een flink deel in de corona-omstandigheden moet worden gezocht. De capaciteit was al redelijk krap, de dossiers in de afgelopen anderhalf jaar waren vaak omvangrijk en complex, de werkomstandigheden (thuiswerken) blijken voor velen verzwarend. Door corona is verder het ziekteverzuim hoger, waardoor de werkdruk verhoogt, waardoor het ziekteverzuim toeneemt enzovoort.

⁴⁴ Binnen de gemeente leidt dit in elk geval tot langduriger ambtelijke inzet. Nu de behandelend 'ambtenaar' een van extern ingehuurde kracht was, zijn de extra kosten evident. Maar deze interne kosten zijn vermoedelijk niets vergeleken bij de kosten die buiten het gemeentehuis worden gemaakt als gevolg van latere vaststelling van een bestemmingsplan.

Voorafgaand aan de coronaperiode was er al aanleiding om in de ambtelijke facilitering van de raad te investeren. De corona-periode lijkt deze noodzaak verder te benadrukken. In het kader van dit onderzoek is onder meer gesproken over de mogelijkheid om bij de vaststelling van bestuurlijke en politieke ambities, in het bijzonder bij elk toegevoegd project, expliciete afspraken te maken over de beschikbare ambtelijke capaciteit en waar nodig een aanvullend budget daartoe. Een lastiger onderwerp dat hier de aandacht verdient betreft de artikel 42-vragen.⁴⁵ Bestuurders die ook in andere gemeenten hebben gefunctioneerd ervaren dat de behandeling van deze vragen in Woerden vergelijkenderwijs formeel is en veel ambtelijke capaciteit vergt. Vragen worden door middel van een aan het college voor te leggen raadsinformatiebrief beantwoord. De inspanning wordt vooral als problematisch ervaren wanneer de indruk bestaat dat de verhouding tussen de ambtelijke capaciteit voor de beantwoording niet in verhouding lijkt te staan tot wat het raadslid met de betreffende informatie zou kunnen doen.

Het democratisch uitgangspunt is natuurlijk dat raadsleden geheel vrij moeten zijn in het stellen van vragen die hen goeddunkt. In dat uitgangspunt past het collegeleden en ambtenaren niet om het raadslid om een heroverweging te vragen. Wel past mogelijk een zwaardere rol van de griffier bij de raadsinterne discussie over de proportionaliteit van de inzet van het instrument zoals dat landelijk wel gebruikelijk is. Op dit laatste punt komen we later terug.

5.3 Door corona in beeld gekomen kwetsbaarheden

Bij deze paragraaf moet een opmerking vooraf worden geplaatst. Van de hier genoemde kwetsbaarheden denken respondenten en suggereert onze analyse van de stukken dat zij niet door corona-omstandigheden zijn veroorzaakt. Zij zijn in dit onderzoek naar die periode wel in beeld gekomen als extra belastend voor het functioneren van de lokale democratie.

Kaderstelling blijft achter bij aangegeven ambitie

Binnen alle onderzochte beleidsthema's heeft de raad vrijwel geen kaderstellende rol gespeeld. In onze gesprekken met raadsleden kwam evenwel naar voren dat deze rol door raadsleden belangrijk wordt gevonden; in vier van de acht gesprekken werd de kaderstellende rol zelfs als belangrijkste gezien. Bij de constatering dat de raad in de onderzochte dossiers vrijwel geen kaders heeft aangegeven, is het goed te bedenken dat de invulling van deze rol ook in de literatuur hierover als een moeilijk, maar niet onmogelijk, te vervullen rol wordt gezien.

⁴⁵ Schriftelijke vragen zoals geregeld in artikel 42 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad Woerden.

Niet alleen is het goed te onderkennen dat kaderstelling een lastige dualiseringsopdracht is, maar meer concreet dat de raad de positie van kaderstelling niet volledig op eigen kracht kan innemen. Uitgaande van de wenselijkheid ervan, is het nodig dat het college de raad helpt om in positie te komen.

Bij de in dit onderzoek bekeken beleidsthema's deed het college dat niet, soms zelfs uitdrukkelijk niet. In de desbetreffende literatuur worden de burgemeester en de griffier vaak als mogelijke regisseurs genoemd bij het bereiken van die positie. Men duidt daarbij dan op de zogenoemde strategische functie van de griffier, gericht op het in positie brengen van de raad. Een griffier kan die rol vermoedelijk het beste invullen door te functioneren in een goed functionerend driehoeksoverleg van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Dit overleg zou ook een meedenkrol kunnen vervullen, wanneer (ambtelijk) wordt geadviseerd om bepaalde (tussentijdse) beslissingen wel of niet aan de raad voor te leggen.⁴⁶

Informatie volledig maar niet op maat

Bij het informeren van de raad lijken college en ambtenaren zich voornamelijk te richten op volledigheid en veel minder op functionaliteit.

Een verbetering hiervan begint volgens de literatuur bij het expliciteren van informatiebehoefte door de raadsleden. Ook hier past een zwaardere rol van de griffie die kan bijdragen aan de eventuele selectie maar vooral aan het toegankelijk(er) maken van de informatie. Men kan zich daarbij laten inspireren door de functie die de parlementaire griffies uitoefenen.

5.4 Kansen

De in de voorafgaande paragrafen gegeven suggesties voor aanpak van de kwetsbaarheden van de lokale democratie tijdens de coronaperiode kunnen worden opgevat als kansen op blijvende verbetering van het functioneren van lokale democratie.

In de gesprekken zijn geen kansen genoemd die direct volgen uit de corona-ervaringen op één grote uitzondering na: de kansen die de digitale communicatie biedt. Weliswaar wordt digitaal vergaderen bezwaarlijk gevonden, maar overige digitale contacten blijken efficiënt en laagdrempelig, zeker nu intussen de communicatie via Zoom, Teams, Webex en andere voor velen dagelijkse routine is geworden. Efficiënt, alleen al omdat er geen tijdverlies is door het reizen en door informele contacten. Daarmee is de behoefte aan fysieke communicatie niet

⁴⁶ Zie de voorafgaande beschrijving van de gang van zaken bij de bestemmingsplannen waarbij ambtelijk advies om het voorontwerp en de tussentijdse wijziging van het plan aan de raad voor te leggen niet werd gevolgd.

verdwenen, maar wel is er alle aanleiding om digitale communicatie voort te zetten en de mogelijkheden ervan uit te breiden.

Ook contacten met inwoners en lokale organisaties zouden kunnen toenemen door gebruikmaking van digitale communicatie. Deze verdere ontwikkeling hiervan is evenwel breed in de samenleving gaande en behoeft in dit kader geen nadere suggesties.

5.5 Wie en wanneer?

Bij de gegeven suggesties is een aantal malen de rol van de griffier genoemd, vooral bij het in positie brengen van de raad en regievoering op de informatievoorziening zo dat deze informatie behapbaar en bruikbaar is. Duidelijk mag zijn dat college- en raadsleden zelf een primaire verantwoordelijkheid dragen. Voor hen lijkt de start van de volgende raadsperiode een uitgelezen moment om, voor het wegnemen van kwetsbaarheden en het benutten van kansen, concrete afspraken te maken. Die afspraken vergen vermoedelijk een voorafgaand debat gericht op een gezamenlijk standpunt over het lokale democratische functioneren en dan concreet over de wenselijke relatie tussen college en raad.

Op dit moment leven onder zowel college- als raadsleden fundamenteel verschillende opvattingen over hun relatie. Tot de niet gedeelde visies behoren die van een samenwerkingsrelatie (ook wel aangeduid als samenwerkingsdualisme) waarin het college de raad zoveel als mogelijk meeneemt en kaderstelling door de raad als illusoir wordt beschouwd. Eveneens bestaat binnen raad en college echter de visie van een duale relatie, waarin wordt vastgehouden aan de situatie zoals deze formeel is geregeld: de raad stelt (inhoudelijke, procedurele en financiële) kaders en controleert de uitvoering, maar laat het college de vrijheid om te besturen (als je de uitvoering wilt controleren, moet je niet zelf meebeslissen over de uitvoering).

Dualisme impliceert overigens geen onderlinge strijd. In de huidige politiek komt men ook wel het 'duellisme' als visie tegen. In de Woerdense raad lijkt die visie niet vertegenwoordigd, ook al is soms sprake van een duellistisch optreden.

Aan het begin van de komende raadsperiode zou dus begonnen kunnen worden met een afspraak over de uitgangspunten die voldoende rekening houdt met bestaande visies. Vervolgens afspraken over de positionering van de raad, over het in positie brengen van de raad, over de eisen die de raad wil stellen aan de informatie en over de relatie tussen (bestuurlijke en politieke) ambities in relatie tot de capaciteit van de ambtelijke dienst. Daarbij kan dan ook worden afgesproken welke rol college- en raadsleden en de griffie (en het driehoeksoverleg van burgemeester, gemeentesecretaris en griffie) in de uitvoering van de afspraken kunnen spelen.

Bijlage 1 - Respondentenlijst

In het kader van dit onderzoek is gesproken met onderstaande personen:

- Reem Bakker, gemeenteraadslid Woerden&Democratie
- Krispijn Beek, senior beleidsadviseur Energietransitie
- Wout den Boer, fractievoorzitter STERK Woerden
- Martien Brander, gemeentesecretaris/algemeen directeur ambtelijke organisatie⁴⁷
- Simon Brouwer, fractievoorzitter CU/SGP
- Hennie Ekelschot, commissielid/fractieassistent CDA
- Hanny Greven, projectmedewerker Energietransitie
- Evert Hassink, senior beleidsadviseur Energie
- Birgitte van Hoesel, gemeenteraadslid D66
- Marco Hollemans, gemeenteraadslid CDA
- Florian van Hout, fractievoorzitter VVD
- Frits Huls, voorzitter vereniging STERK Woerden
- Wil Lamboo, commissielid/fractieassistent STERK Woerden
- Lenie van Leeuwen, fractievoorzitter LijstvanderDoes
- Hugo Misset, juridisch planologisch adviseur
- Victor Molkenboer, burgemeester
- Marieke van Noort, raadslid Progressief Woerden
- Ad de Regt, wethouder (LijstvanderDoes)
- Kees Schouten, commissielid/fractieassistent STERK Woerden
- Gert Jan Sluijs, commissielid/fractieassistent STERK Woerden
- Mark Tobeas, griffier
- Rianne Vrolijk, gemeenteraadslid STERK Woerden
- Liesje Wanders, adjunct griffier gemeente
- Tymon de Weger, wethouder (CU/SGP)
- Leendert Wignand, ambtelijk adviseur Coronabeleid

⁴⁷ Deze organisatie werkt niet alleen voor de gemeente Woerden, maar ook voor de gemeente Oudewater.