Onderzoek Burgerparticipatie in Overbetuwe



Rekenkamercommissie Overbetuwe 2019

Overbetuwe, 29 mei 2019

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Voorwoord **3**

1. Inleiding **4**
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 4
1.2 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek 4
1.3 De aanpak van het onderzoek 4

2 De verkenning van het thema **6**
2.1 Burgerparticipatie als maatschappelijk fenomeen 6
2.2 Monitoring van gemeentelijke ervaringen met burgerparticipatie 7
2.3 Wettelijke en gemeentelijke regelingen 9

3. Lessen uit ander rekenkameronderzoek en van de Nationale ombudsman **11**
3.1 Inleiding 11
3.2 De lessen van rekenkameronderzoek elders 11
3.3 De Participatiewijzer van de Nationale ombudsman 12

4. Hoe is burgerparticipatie in Overbetuwe geregeld? **14**
4.1 Fragmentarisch beeld van beleidsdocumenten over burgerparticipatie 14
4.2 Politieke wens om tot intensivering van en helderheid over burgerparticipatie te komen 14
4.3 De Interactiewijzer 16

5. Hoe werkt burgerparticipatie in de Overbetuwse praktijk? **19**
19
5.1 Burgerpeiling naar burgerparticipatie 19
5.2 Projecten waarin burgerparticipatie is toegepast 23
5.3 Projecten waarbij sprake is van overheidsparticipatie 29

6. Conclusies en aanbevelingen **32**
6.1 Conclusies 32
6.2 Aanbevelingen 35

7. Bestuurlijke reactie college **36**

Bijlage 1 **38**
Bijlage 2 **39**
Bijlage 3 **40**
Bijlage 4 **45**

Voorwoord

In de troonrede van 2013 muntte onze koning de term ‘participatiesamenleving’. De participatiesamenleving niet enkel als alternatief voor de klassieke verzorgingsstaat, maar ook als wijze waarop mensen “niet alleen waarde toevoegen aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel”. Uitgesproken in een periode van laagconjunctuur, aan de vooravond van de decentralisaties op het gebied van jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Er werd veel verwacht van dit gedachtengoed. De praktijk bleek toch iets weerbarstiger, ook in Overbetuwe.

In de afgelopen jaren werd er in onze gemeente geëxperimenteerd met burgerparticipatie in herinrichtingsplannen, wijk- en dorpsraden, projecten en zelfs een heuse kernenestafette. Overheidsinitiatieven met als doel om bij inwoners een grotere betrokkenheid te creëren bij hun directe leefomgeving. De resultaten hiervan waren, zoals u kunt lezen, vooralsnog bescheiden. Daarnaast deed het vorig jaar Berenschot een onderzoek naar de Overbetuwse bestuursstijl en stelde vast dat er in het gemeentehuis een bestuurscentrische bestuursstijl is ontstaan, met een dominante rol voor het college. Niet echt een stijl die passend is bij een participatiesamenleving.

Aan goede bedoelingen en ambities overigens geen gebrek. En ook in het vigerende coalitieprogramma is hierover een ambitie opgenomen. “Concrete, maar haalbare stappen” om burgerparticipatie te vergroten. Zo staat het er.

Nu nog de concrete invulling. En die lijkt aanstaande, want in de bestuurlijke reactie lezen we dat er een projectleider wordt geworven en dat “Overbetuwe een beweging wil inzetten richting een meer bescheiden overheid, die de kracht van inwoners en sterke gemeenschappen benut”. Dat zou, wat uw rekenkamercommissie betreft de eerste regel kunnen zijn in de (nog) ontbrekende visie op overheids- en inwonersparticipatie welke hierin eveneens wordt aangekondigd.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

De rekenkamercommissie van Overbetuwe,
Harry Smeets,
voorzitter

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Voor het onderzoeksprogramma 2016 zijn door de raadsfracties diverse onderzoeksonderwerpen aangedragen, waaronder het thema burgerparticipatie. Dit onderwerp werd als volgt toegelicht:

- Hoe is dat georganiseerd?
- Houdt de gemeente zich aan zijn eigen regels? En zijn die er eigenlijk?
- We hebben het dan over het proces zonder het formele traject van zienswijzen.
- Hoeveel mensen worden op welk moment betrokken en zijn die tevreden met het resultaat?

De rekenkamercommissie heeft in september 2016 besloten om het onderzoek burgerparticipatie te gaan doen en heeft daarbij aangetekend, dat zij dit onderwerp vanuit een brede scope zal onderzoeken. In het onderzoek wordt zowel gekeken naar het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid (interactieve beleidsvorming) en bij de uitvoering van beleid (inspraak) als het reageren van de gemeente op initiatieven van inwoners (overheidsparticipatie). Alleen afgesloten trajecten worden onderzocht.

1.2 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek

De rekenkamercommissie hanteert voor het onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag en deelvragen:

Centrale onderzoeksvraag: Hoe participeert de burger in Overbetuwe?

Deelvragen:

1. Wat zijn de lessen die van elders geleerd kunnen worden?
2. Wat is het beleidskader voor burgerparticipatie?
3. Hoe is de uitvoering in de praktijk?
4. Hoe tevreden zijn inwoners en gemeente met burger- en overheidsparticipatie?

1.3 De aanpak van het onderzoek

In het najaar van 2017 is een selectie gemaakt van de thema's/projecten waarbij de burgerparticipatie nader zou worden onderzocht via documenten, gesprekken met ambtenaren en enquêtes onder degenen die betrokken waren bij de burgerparticipatie.

Daarbij is zowel gekeken naar casussen waarbij er sprake was van burgerparticipatie in engere zin (betrokkenheid bij de totstandkoming of uitvoering van beleid van de gemeente) als van overheidsparticipatie (waarbij het initiatief van de inwoners uitgaat). In paragraaf 2.1 zullen we nader ingaan op dit verschil.

Bij de gevallen waarin er sprake was van burgerparticipatie in engere zin is gebruikt gemaakt van een enquête via de methode van Monkey Survey (online enquête). Deze is toegepast op de volgende thema's/projecten: flexibele bestemmingsplannen Zetten-Hemmen, herinrichting Vogelbuurt Driel, groene tuinen Vogelbuurt Driel, Elst centrum, kernenestafette en dorps-en wijkraden. Daarnaast heeft een gesprek met de Participatieraad plaatsgevonden.

Bij een drietal casussen van overheidsparticipatie zijn vragenlijsten gebruikt die in het voorjaar van 2018 via de email zijn verzonden: Energieplan Heteren, Theater De Kik en Boerderij Lingezegen. De selectie van casussen heeft in de tweede helft van 2017 plaatsgevonden waarbij ook de fracties uit de gemeenteraad zijn betrokken.

Een overzicht van de interviews met de ambtenaren en de Participatieraad is opgenomen in bijlage 1.
De genoemde projecten komen terug in de paragrafen 5.2 en 5.3. Dit onderzoek is in eigen beheer door de rekenkamercommissie gedaan.

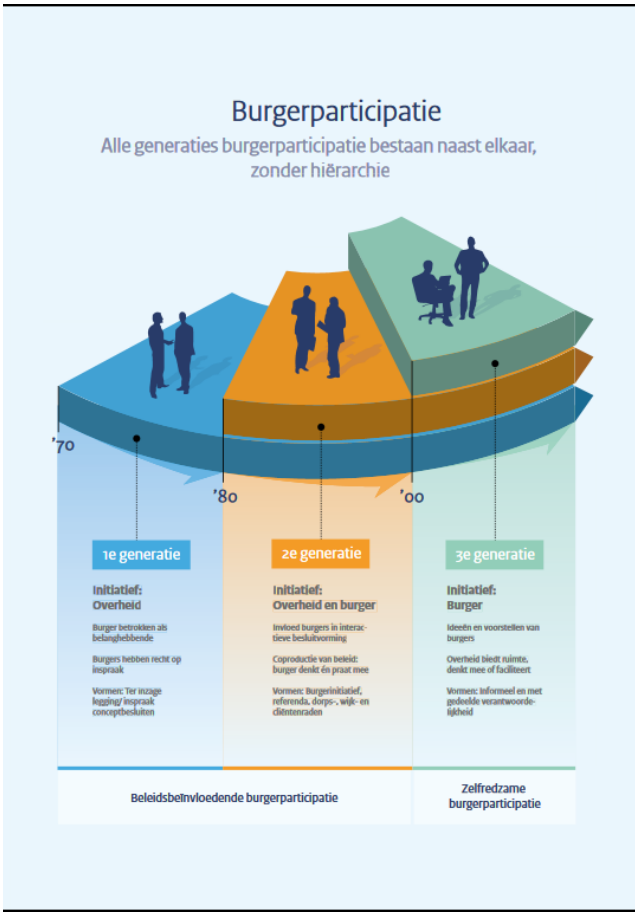
Daarnaast heeft de rekenkamercommissie eind 2017 door het bureau I&O Research een burgerpeiling uit laten voeren in het kader van Waarstaatjegemeente.nl. Aan de standaardvragenlijst zijn door de RKC enkele vragen toegevoegd over burgerparticipatie. De uitkomsten van dit onderzoek, waaraan 890 inwoners deelnamen, zijn neergelegd in het rapport 'Burgerpeiling. Waar staat Overbetuwe?' (d.d. 1 maart 2018). Dit rapport is al eerder aan de raad gezonden. De belangrijkste uitkomsten komen terug in paragraaf 5.1.

In de loop van het voorjaar van 2018 bleek dat er een (nieuwe) Interactiewijzer ambtelijk werd voorbereid. Deze handleiding voor de interactie met inwoners is in juni 2018 door het college vastgesteld en op 21 augustus 2018 besproken in een voorronde. Naar aanleiding van deze bespreking heeft het college de interactiewijzer teruggenomen. In paragraaf 4.3. geeft de RKC een reflectie daarop, in het licht van de onderzoeksresultaten.

2 De verkenning van het thema

2.1 Burgerparticipatie als maatschappelijk fenomeen

Wat is burgerparticipatie en welke ontwikkelingen zijn waar te nemen?
Participatie kan als een ruim begrip worden opgevat, zoals dat is gebeurd in de troonrede van 2013, waarin de regering constateert, dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving: “Wanneer mensen zelf vormgeven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel”. Een terugtredende overheid dus.
De brede term burgerparticipatie slaat in principe op alle wijzen waarop overheid en inwoners, dan wel groepen van inwoners, met elkaar interacteren, waarbij de overheid ‘invloed’ geeft aan burgers, bijvoorbeeld in de vorm van informatie, inspraak in beleidsprocessen of zelfs beslissingsmacht, of waarbij de overheid burgers faciliteert daarbij. Voor deze laatste vorm heeft inmiddels het begrip overheidsparticipatie ingang gevonden, dat staat voor een overheid die participeert in initiatieven van inwoners.
In het begrip burgerparticipatie (in engere zin) staat de overheid juist op de voorgrond en wordt de burger de gelegenheid geboden om te participeren. Wij zullen Overbetuwse voorbeelden van beide vormen van burgerparticipatie toelichten in hoofdstuk 5.



Met het voorgaande is het begrip burgerparticipatie (in brede zin) nog niet eenvoudig te duiden. Inwoners hebben immers op velerlei manieren contact met de gemeente.
In de “Monitor Burgerparticipatie”, die ProDemos[1] elke twee jaar uitbrengt wordt burgerparticipatie omschreven als een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid[2].
Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt een tweejaarlijkse trendrapportage “De staat van het bestuur” uitgebracht met feiten en cijfers over de bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het decentrale bestuur met daarin onder meer de ontwikkeling op het gebied van burgerparticipatie. In de “Staat van het Bestuur 2014”[3] wordt deze ontwikkeling in drie generaties weergegeven (zie afbeelding). Wat hiervoor ‘overheidparticipatie’ is genoemd wordt in die trendrapportage omschreven als de derde generarie burgerparticipatie.

1. www.prodemos.nl
2. https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/06/Monitor-Burgerparticipatie-2016.pdf
3. https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/253584/staat-van-bestuur-2014.pdf

In de Staat van het Bestuur 2016[4] staan beschouwingen over het openbaar bestuur in een veranderende wereld en over democratie en burgerparticipatie[5]. Tegen die achtergrond constateren wij, dat ons onderzoek plaatsvond in een allesbehalve statische omgeving waar het gaat om de verhouding overheid - burger in het algemeen en burgerparticipatie in het bijzonder. Belangrijk is daarom om burgerparticipatie als een doorontwikkelend fenomeen te zien en om daarom als gemeente periodiek de discussie te voeren over de stand van de lokale democratie in Overbetuwe en hoe die zich verhoudt tot wat inwoners daarvan verwachten. Dit thema ontstijgt de focus van ons onderzoek, maar is daar wel onlosmakelijk mee verbonden. De rekenkamercommissie constateert dat dit bredere thema thans actueel is in Overbetuwe sinds het uitkomen van het rapport 'Schurende democratie'[6]. In paragraaf 4.1 komen we op dit rapport terug.

Als het gaat om het vormgeven van de lokale democratie en het positioneren van burgerparticipatie in dat kader, zijn er tal van publicaties, die voor deze discussie stof tot nadenken, reflectie en discussie kunnen bieden. Wij hebben enkele daarvan opgenomen in bijlage 2.

2.2 Monitoring van gemeentelijke ervaringen met burgerparticipatie

Op basis van de Monitor Burgerparticipatie 2018[7] (ProDemos) constateren we dat burgerparticipatie in al zijn verscheidenheid een fenomeen is dat steeds vaker door de overheid wordt toegepast.

Methoden van burgerparticipatie, toegankelijk voor alle burgers	Monitor 2016	Monitor 2018
	% gemeenten waar dit voor komt	
Inspraakavonden	85,3	97,8
Stads-, dorps- of wijkgesprekken	50,0	75,3
Schouw	40,5	71,9
Enquête (schriftelijk en/of digitaal)	55,2	69.7
Internetforum	20,7	20,2
Formeel burgerinitiatief	22,4	19,1
Interactieve website	14,7	14,6
Participatief begroten	43,1	11,2
Referendum	0,9	3,4
Overige	10,3	24,7
Er zijn in deze periode geen dergelijke methoden gebruikt	1,7	1,1

We zien dat de bovenste vier methoden elk in 2018 in minstens 70% van de gemeenten voorkomt. Dat blijken dus zeer populaire methoden voor burgerparticipatie te zijn. En tevens zien we dat participatief begroten in 2016 vaak werd toegepast, maar momenteel niet meer zo vaak in zwang is.

---

[4] https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2016/

[5] Ten tijde van de afronding van dit onderzoek verscheen de Staat van het Bestuur 2018.

[6] Berenschot, Schurende democratie; onderzoek naar samenwerking gemeenteraad- college en burgerparticipatie in de gemeente Overbetuwe (27 juni 2018)

[7] ProDemos / T. van den Bongaardt, Monitor Burgerparticipatie 2018, mei 2018, p. 16

Bij burgerparticipatie wordt vaak een onderscheid gemaakt in de mate dat inwoners invloed krijgen. Dit wordt wel de participatieladder genoemd:



Hoe hoger op de ladder, des te meer 'invloed' kan de burger uitoefenen.
Alhoewel de zgn. participatieladder een veelgebruikt middel is om mate van burgerparticipatie in het beleidsproces te karakteriseren, is daar ook kritiek op. In het artikel "Dag ladder" (Birgit Oelkers, april 2013) wordt een pleidooi gehouden voor een nieuw gemeentelijk kompas in de netwerksamenleving. "De participatieladder degradeert gelijkwaardige samenwerking tot een gemeentelijk beleidsinstrument in plaats van uitgangspunt voor gemeentelijk handelen".

Er is een groot verschil tussen de hiervoor in de tabel genoemde methoden van burgerparticipatie in de mate dat inwoners daarmee hoger of lager op de participatieladder 'mogen staan'.
Dat zien we terug in onderstaande tabel[8]. Hierbij hebben gemeenten aangegeven welke trede van de participatieladder van toepassing was op de toegepaste methode van burgerparticipatie.

Soort betrokkenheid (trede op de participatieladder), in percentages	**schouw**	**internet-forum**	**stads-, dorps- en wijkgesprekken**	**inspraak**	**interactieve website**	**partic. begroten**	**burgerinitiatief**	**overig**
N=	*64*	*18*	*67*	*87*	*13*	*10*	*17*	*65*
Informeren	0	0	3	0	8	0	6	0
Raadplegen	17	28	27	45	15	0	0	0
Adviseren	44	50	36	38	46	14	18	18
Coproduceren beleid	13	6	18	13	8	29	59	23
Meebeslissen	17	17	10	2	8	57	12	36
Weet niet/geen antw.	8	0	3	2	0	0	0	0
Anders	2	0	3	0	15	0	6	23

[8] Monitor Burgerparticipatie 2018, p.19. In totaal deden in 2018 89 gemeenten mee aan de enquête ten behoeve van de monitor, d.w.z. 23,4% van het totaal van de gemeenten. De enquête werden in 60% van de gevallen ingevuld door een griffier. Verder door voornamelijk adviseurs en managers op het gebied van burgerparticipatie. De percentages in de tabel zijn afgerond.

Er zijn duidelijke verschillen in de mate van burgerparticipatie merkbaar per participatievorm. Zo scoort het participatief begroten hoog als het gaat om meebeslissen. Bij het burgerinitiatief ligt de nadruk vaak op het coproduceren van beleid, terwijl een groot deel van de andere participatievormen gericht zijn op het geven van een adviesmogelijkheid aan burgers, dan wel het raadplegen van hen door de gemeentelijke overheid.

2.3 Wettelijke en gemeentelijke regelingen

Op het gebied van burgerparticipatie gelden een aantal wettelijke regels. De Gemeentewet bevat in artikel 150 de kapstok voor participatie: de raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken: de inspraakverordening.
Juridische randvoorwaarden voor inspraak staan in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

De gemeente Overbetuwe kent een Inspraakverordening (2007). Hierin wordt onder inspraak verstaan: “het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid” (art. 1, onder a). In het verlengde van art. 150 Gemeentewet beperkt deze verordening zich tot het voorbereiden van beleid, en heeft dus niet betrekking op de uitvoering van beleid. In art. 2 van de inspraakverordening is opgenomen dat elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheid of inspraak wordt verleend. In de praktijk zal het vaak het college van B&W zijn dat de inspraakverordening toepast. Tevens worden een aantal thema’s uitgesloten van inspraak (o.a. bij de uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft).

Op welke wijze inspraak kan worden verleend, is niet in de verordening opgenomen. Belangrijk is wel dat “ter afronding van de inspraak” het bestuursorgaan een eindverslag opmaakt (art. 5), met daarin de gevolgde inspraakprocedure, een weergave van de inspraakreacties en een reactie op deze inspraakreacties, waarbij met redenen wordt omkleed op elke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.

Verder is in bijzondere wetgeving participatie op beleidsterreinen geregeld, bijvoorbeeld in het sociaal domein. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) regelt de “betrokkenheid bij het uitvoering van de wet” van “ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers” in artikel 2.1.3. De Jeugdwet heeft een vergelijkbare bepaling (artikel 2.10) en de Participatiewet regelt de betrokkenheid van cliënten in artikel 47.
De instelling van de Overbetuwse Participatieraad is het resultaat van deze cliëntenbetrokkenheid. Daarnaast wordt in artikel 2.6.7 van de Wmo het ‘Right to Challenge’ geregeld; burgers kunnen hun gemeente uitdagen om ondersteuningstaken door hen te laten uitvoeren.

Inspraak en interactieve beleidsvorming is met name in het fysieke domein ontwikkeld en krijgt een impuls in de nieuwe Omgevingswet[9].

[9] Zie in dit verband een essay van het Landelijk samenwerkingsverband actieve bewoners: https://deruimtemaker.nl/wp-content/uploads/sites/14/2017/11/lsa_essay-soeterbroek_omgevingswet.pdf

De gemeente Overbetuwe kent ook een Verordening Burgerinitiatief (2003), maar geen referendumverordening.
De Verordening Burgerinitiatief geeft een burger de mogelijkheid om een verzoek te doen aan de gemeenteraad om een bepaald thema op de agenda van de raad te plaatsen. Zo'n verzoek moet dan wel door tenminste 100 kiesgerechtigden worden ondersteund (art. 2).
In de praktijk is van deze mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt.

De term burgerinitiatief wordt in de praktijk overigens breder gebruikt: alle initiatieven van burgers om iets tot stand te brengen, en waarbij er een faciliterende rol van de overheid wordt verwacht. In die zin is dit ruimere begrip burgerinitiatief de pendant van het eerder, in paragraaf 2.1 genoemde verschijnsel van overheidsparticipatie (d.w.z. de overheid participeert in het burgerinitiatief) Burgerinitiatieven ontstaan dus ook zonder expliciete toepassing van de betreffende verordening, zoals bijvoorbeeld het geval was bij het ontstaan van een tweetal digitale zorgplatforms (onsoverbetuwe.nl en overbetuwevoorelkaar.nl).

Weliswaar geen wettelijke regeling maar toch vermeldenswaard is de Participatiewijzer van de Nationale ombudsman met tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers. Wij komen hierop terug in paragraaf 3.3.
De Overbetuwse variant daarop – de Interactiewijzer – bespreken we in paragraaf 4.3.

3. Lessen uit ander rekenkameronderzoek en van de Nationale ombudsman

3.1 Inleiding

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie ook gekeken naar onderzoek dat lokale rekenkamers elders naar burgerparticipatie hebben gedaan.

De volgende rapporten zijn bekeken:
a. Rekenkamer Nijmegen, *Onderzoek kwaliteit burgerparticipatie* (2011)
b. Rekenkamer West-Brabant, *Onderzoek burgerparticipatie gemeente Etten-Leur* (2013)
c. RKC Bedum, *Burgerparticipatie in de gemeente Bedum* (2015)
d. RKC Dongen, Goirle en Loon op Zand, *Burgers en de openbare ruimte: van beleidsparticipatie naar maatschappelijk initiatief* (2016)
e. Rekenkamercommissie Capelle aan den IJssel, *Van inspraak naar invloed* (2016)
f. RKC Dordrecht, *Meer dan een goed idee; Samen burgerparticipatie naar een hoger plan tillen* (2017)

Hoewel uit alle zes de onderzoeken lessen getrokken kunnen worden, zijn er drie ervan die qua scope het meest op ons onderzoek in Overbetuwe lijken. Dat betreft met name de onderzoeken naar burgerparticipatie in Etten-Leur (b), Capelle aan den IJssel (e) en Dordrecht (f).
Vandaar dat wij ons toespitsen op deze drie onderzoeken.
Omdat deze onderzoeken vooral ook ingaan op de wijze waarop gemeenten het best vorm kunnen geven aan burgerparticipatie, en daarbij soms ook naar de participatiewijzer van de Nationale ombudsman verwijzen, sluiten we hier dit hoofdstuk mee af.

3.2 De lessen van rekenkameronderzoek elders

De conclusies en aanbevelingen van genoemde drie onderzoeken zijn opgenomen in bijlage 3.

De belangrijkste conclusies die we uit deze onderzoeken (en andere) kunnen trekken, zijn:
- Het ontbreekt aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie.
- Afwegingen om burgerparticipatie toe te passen zijn onvoldoende transparant.
- De gemeentelijke organisatie werkt t.a.v. burgerparticipatie verkokerd.
- De verschillende participatievormen zijn onvoldoende onderscheidend.
- Burgerparticipatie blijft beperkt tot een selecte groep inwoners.
- Rollen en verwachtingen zijn vaak niet duidelijk voor de participanten.
- De doorwerking van de burgerparticipatie is vaak beperkt; deelnemers ervaren weinig invloed op de beleidsontwikkeling en de -uitvoering.
- Er is onvoldoende aandacht voor de feedback van de deelnemers en voor de evaluatie van het participatietraject.
- Voor gemeenteraden is hun rol op het gebied van burgerparticipatie onduidelijk en vaak beperkt.

Enkele aanbevelingen die gedaan worden n.a.v. deze conclusies:

- Maak als gemeente, samen met betrokkenen, een visie op het gebied van burgerparticipatie, maar laat ruimte voor maatwerk. Stel een afwegingskader vast over de inzet van participatie-instrumenten.
- Maak duidelijke keuzes over de rol die de gemeente wil innemen t.a.v. maatschappelijke initiatieven. En geef helderheid aan initiatiefnemers over welke ondersteuning men wel of niet mag verwachten.
- Maak integrale teams rondom participatieprojecten met burgers en ambtenaren.
- Denk goed na over hoe moeilijk bereikbare groepen toch kunnen worden betrokken.
- Maak voorafgaande aan het participatietraject een concreet plan hoe de burgerparticipatie vorm zal worden gegeven.
- Leg na afloop van het participatietraject vast welke inhoudelijke afwegingen zijn gemaakt t.a.v. de inbreng van de participanten. Rapporteer daarover en koppel de (wijze van) opvolging van de inbreng altijd terug aan de betrokkenen.
- Maak als raad goede afspraken met het college op welke wijze de raad geïnformeerd wil worden over (de voortgang van) participatieprojecten.
- Bespreek als gemeenteraad welke rol de raad en individuele raadsleden kunnen spelen in participatieprocessen.
- Organiseer als raad een gremium waarbij regelmatig wordt gesproken over de inrichting en werkwijze van de burgerparticipatieprojecten, en de eigen rol van de raad daarin.

3.3 De Participatiewijzer van de Nationale ombudsman

Veel gemeenten werken al met de Participatiewijzer van de Nationale ombudsman[10]. Daarin zijn “tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers” opgenomen. Deze tien spelregels zijn samengesteld op basis van de ervaring van de ombudsman met overheden. Wij geven deze hierna integraal weer[11].

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja, hoe ze burgers betrekt bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.

2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.

3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.

[10] https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf

[11] Deze Participatiewijzer behoort bij het rapport ‘We gooien het de inspraak in’ (rapport 2009/180 van 17 september 2009) van de Nationale ombudsman.

4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
   - meebeslissen;
   - coproduceren;
   - adviseren;
   - raadplegen;
   - informeren.

5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
   - welk onderwerp ter discussie staat;
   - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betrekt, dus wie de belanghebbenden zijn;
   - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
   - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.

7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.

8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.

10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

4. Hoe is burgerparticipatie in Overbetuwe geregeld?

4.1 Fragmentarisch beeld van beleidsdocumenten over burgerparticipatie

De rekenkamercommissie heeft een overzicht gemaakt van de beleidsdocumenten die over het thema burgerparticipatie gaan. Dat levert een fragmentarisch beeld op, zoals blijkt uit het overzicht, dat is opgenomen in de bijlage 4.

We zien, dat het thema participatie op veel plaatsen aan de orde komt. Een integrale visie op participatie ontbreekt echter. Een integrale visie is - zo blijkt ook uit ervaringen elders in het land - noodzakelijk om verwachtingen van inwoners ten aanzien van participatie af te stemmen op verwachtingen, die leven in het politiek-bestuurlijke domein; dit om de bekende kloof tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid te helpen overbruggen.

De nota's "Ruimte voor de jeugd" (2010) en "Buiten spelen in Overbetuwe" (2012) vermelden wij hier afzonderlijk, omdat het aspect participatie hier nadrukkelijk bij is betrokken. Medio 2017 is een tussenevaluatie van deze nota's uitgebracht, waar op 4 december 2017 een rondetafelgesprek over is gehouden. In deze gevallen heeft burgerparticipatie dus veel aandacht gekregen, inclusief het terugkijken op het proces daarvan. Maar in veel andere gevallen is daarvan geen sprake.

Dat een overkoepelend beleid ontbreekt wil niet zeggen dat er geen participatie plaatsheeft - integendeel. In de praktijk is er wel degelijk burgerparticipatie bij diverse projecten. Maar die vindt plaats op diverse wijzen, terwijl er ook steeds andere afspraken gelden. Soms is ook onduidelijk welke afspraken er gelden, en of die bekend zijn bij de betrokkenen. Dat komen we tegen als we kijken naar de praktijk.

4.2 Politieke wens om tot intensivering van en helderheid over burgerparticipatie te komen

Er is in Overbetuwe dus al lange tijd onduidelijkheid over de wijze waarop burgerparticipatie wordt toegepast. Dit is dan ook een thema dat regelmatig in raadsvergaderingen aan de orde komt, zowel in algemene zin, als naar aanleiding van concrete projecten.

Vandaar dat de raad op 7 november 2017 unaniem een motie aan nam (M16) waarin werd geconstateerd dat niet altijd duidelijk is bij diverse projecten hoe de burgerparticipatie is georganiseerd. Tevens werd geconstateerd dat tijdige en voldoende communicatie van college richting raad van belang was. De raad riep het college op om:

- te investeren in burgerparticipatietrajecten bij onderwerpen die zich daarvoor lenen en ambitie te tonen;
- bij projecten tijdig en actief met belanghebbenden te communiceren;
- bij raadsvoorstellen te vermelden of en zo ja hoe burgerparticipatie is ingezet en met welk resultaat;
- voor de behandeling van de Kadernota 2019 met een concreet plan van aanpak te komen omtrent intensivering van burgerparticipatie.

Op dat moment was het de raad noch het college duidelijk dat er in het verleden al wel door het college een soort van beleidskader vastgesteld was, namelijk al in 2007, in de vorm van de Interactiewijzer. Deze was in de loop der tijd wat in de vergetelheid geraakt, zowel ambtelijk als politiek. Mogelijk dat het feit dat de gemeenteraad bij de totstandkoming van deze interactiewijzer niet betrokken is geweest, hierbij ook een rol speelt. Het plan van aanpak waar de raad in november 2017 om vroeg leidde tot het opnieuw 'ontdekken' en actualiseren van de Interactiewijzer in het voorjaar van 2018. In paragraaf 4.3 komen we hier op terug.

In het coalitieprogramma "Overbetuwe in bloei" dat na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is gemaakt, is het volgende opgenomen: "Het is een groot goed dat inwoners actief willen en kunnen participeren in de totstandkoming van beleid. (…) Ons bestuurlijk stelsel is grondwettelijk niet bedoeld voor directe democratie en onze bestuurlijke structuren zijn daar ook niet goed op ingericht. (…) Ook de belangen van inwoners die niet actief participeren, moeten immers gewaarborgd zijn. (…) Wij willen burgerparticipatie en inspraak graag actief stimuleren. Een belangrijk onderdeel van burgerparticipatie is ook het van tevoren helder zijn over de mate van inspraak en invloed. (…) Wij willen concrete maar haalbare stappen ondernemen om burgerparticipatie in de komende periode te vergroten."
De rekenkamercommissie constateert daar daarmee ook enkele saillante dilemma's worden weergegeven rondom het thema burgerparticipatie:

- burgerparticipatie versus directe democratie, met andere woorden: tot hoever zou de burgerinvloed mogen c.q. moeten gaan?
- de belangen van degenen die actief meedoen bij de burgerparticipatie versus de belangen van de anderen.

Er heeft nadien nog enige reflectie plaatsgevonden rondom het thema burgerparticipatie.
Op basis van een motie, die gericht was op het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenteraad en college (aangenomen in de raadsvergadering van 24 april 2018), heeft het bureau Berenschot het rapport "Schurende democratie" [12] uitgebracht.
In dit rapport is ook aandacht besteed aan de beelden die de gemeentebestuurders hebben over burgerparticipatie.
De onderzoekers constateren dat er in Overbetuwe de laatste jaren een sterk bestuurscentrische / machtscentrische bestuursstijl is ontstaan, met een dominante rol voor het college.
"Door deze sterk bestuurscentrische werkwijze (alle lijntjes lopen naar de bestuurstafel en worden daar verknoopt en besloten) wordt er veelal voor een instrumentele en pragmatische benadering gekozen. (…). De perceptie is dat participatie op gespannen voet staat met de functie van de raad; meer burgerparticipatie leidt tot minder raadsinvloed. (…) Anderzijds vindt de raad het lastig om afstand te houden bij participatietrajecten, terwijl enige terughoudendheid noodzakelijk is."(p. 13/14)
Berenschot adviseerde raad en college om een participatiekader vast te stellen (bijv. de interactiewijzer) met daarin tenminste onderstaande aspecten:

a) een perspectief op de lokale democratie;
b) een heldere schets van de zienswijze op participatieve processen;
c) een duidelijke kadering over wie wanneer aan zet is, rolverdeling en bevoegdheden;
d) een praktische afspraak tussen raad, college en organisatie in de vormgeving van participatieve processen.

[12] Berenschot/ F. van Dalfsen en R.-M. Postma, Schurende democratie; onderzoek naar samenwerking gemeenteraad – college en burgerparticipatie in de gemeente Overbetuwe, 27 juni 2018.

In de raadsvergadering van 5 juli 2018 zijn er diverse moties over het Berenschotrapport aangenomen, waarin de intentie werd uitgesproken om de aanbevelingen uit het rapport over te nemen. Dat geldt dus ook voor de aanbevelingen die betrekking hebben op burgerparticipatie.

In het kader van de derdejaars meeloopstage van de opleiding communicatie van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen te Nijmegen heeft Sanne Stegeman in januari 2019 onder begeleiding door Maike Weenink van de gemeente het onderzoeksrapport *"Via welke middelen en over welke onderwerpen willen de inwoners van gemeente Overbetuwe uit verschillende betrokkenheidsprofielen participeren op het niveau van meedenken?"* Het rapport bevat een 5-tal aanbevelingen.

4.3 De Interactiewijzer

4.3.1 Van oude naar nieuwe Interactiewijzer

In 2007 werd de eerste Interactiewijzer vastgesteld door het college van B & W (besluit van 6 febr. 2007). Deze was bedoeld om als leidraad te dienen bij de keuze voor en het opzetten van interactieve beleidsprocessen. Per project, beleidsvraag of -probleem zou men voortaan kijken welke wijze van burgerparticipatie het meest geschikt zou zijn.
Feitelijk was een participatieladder beschreven met als treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproductie, meebeslissen.
Of van deze Interactiewijzer veel gebruik is gemaakt in de beginjaren hebben wij in ons onderzoek niet vastgesteld. Maar dat deze leidraad de laatste jaren niet (meer) is gebruikt staat wel vast.
Tijdens de eerste fase van ons onderzoek, waarin gesprekken plaatsvonden met medewerkers die een rol spelen bij burgerparticipatietrajecten kwam het bestaan van de Interactiewijzer wel ter sprake, maar werd deze niet gezien als een formeel vastgesteld document.

De interactiewijzer werd in het voorjaar van 2018 weer 'ontdekt' en als basis gebruikt voor de uitvoering van de raadsmotie van 7 november 2017. Dat heeft geleid tot een actualisatie, uitmondend in de "Interactiewijzer 2018; een handleiding in de interactie met inwoners en andere actoren". Die interactiewijzer is behandeld in een voorronde op 21 augustus 2018, waarbij het college dit voorstel heeft teruggenomen[13].

In grote lijnen volgt deze de opzet van de Interactiewijzer, met als verschil dat de participatieladder een paar verschillen kent. De trede 'raadplegen' is verdwenen, maar de deze komt feitelijk terug in de nieuwe trede 'adviseren aan het eind'. Daarnaast er de nieuwe trede 'adviseren vanaf het begin' die lijkt op de oude trede 'adviseren'.

De Interactiewijzer 2018 is uitdrukkelijk als een handleiding bedoeld die de betrokken bestuurder (portefeuillehouder) en ambtenaren kan helpen bij het maken van keuzes in burgerparticipatieprojecten.
In de ogen van de rekenkamercommissie geeft deze Interactiewijzer geen antwoord op in ieder geval de aanbevelingen a), b) en d) van Berenschot, en maar deels op aanbeveling c).
Voor een politiek gedragen beleidskader participatiebeleid is dus veel meer nodig dan deze Interactiewijzer.

---

[13] Tijdens de voorbereidende vergadering op 19-4-2019 over de eerste tussenrapportage 2019 werd afgesproken, dat het college op dit onderwerp in de richting van de raad terugkomt.

4.3.2 Opmerkingen van de rekenkamercommissie bij de Interactiewijzer 2018

Gelet op de bevindingen uit ons onderzoek (neergelegd in hoofdstuk 5), en de ervaringen elders in het land (zie hoofdstuk 3), maken we een paar kanttekeningen bij deze Interactiewijzer.

Op de eerste plaats valt op dat de Interactiewijzer opgesteld is ten behoeve van de gemeentelijke actoren, die keuzes moeten maken over de mogelijk toe te passen interactievormen. Daarmee wordt de quick scan, die gebruikt wordt om te bepalen of er wel ruimte is voor en meerwaarde van een interactieve aanpak door gemeentelijke functionarissen ingevuld, nl. alleen een instrument voor de opdrachtgever en de betrokken ambtenaren. Het gemeenschappelijk met de betrokken burgers/ initiatiefnemers of maatschappelijke organisaties bepalen van de (on)mogelijkheden van burgerparticipatie is daarmee niet in beeld. Waarom ook hier geen (deels) gemeenschappelijk eigenaarschap, nl. voor het (interactief) inrichten van het proces? Zou het 'Plan van aanpak interactief proces' (in bepaalde gevallen) ook geen onderdeel uit moeten maken van een interactief proces?
Simpelweg: alleen vanuit het gemeentehuis wordt bepaald of burgerparticipatie wenselijk is, en zo ja: welke interactievormen dan worden gebruikt. De burgers blijven in deze fase buiten beeld.
Dit lijkt de rekenkamercommissie een voortzetting van de door Berenschot geconstateerde bestuurscentrische bestuursstijl.

Inzoomend op de Interactiewijzer zelf, dan valt in de Inleiding al meteen een belangrijke beperking op ten aanzien van de gemeentelijke interactie met derden in ontwikkelfasen van projecten. Deze is niet opgenomen. Feitelijk betreft het de interactieniveaus 'Samenwerken' en 'Initiëren'. Deze zijn voor initiatiefnemers echter van wezenlijk belang, zo hebben we ook in ons onderzoek vastgesteld. Als men in de eerste contacten met de gemeente een positieve respons krijgt, werkt dat stimulerend, in tegenstelling tot de teleurstelling die het oproept als de houding van de gemeente afhoudend of afwijzend is.

Het vervolg van de interactiewijzer bestaat uit een matrix, waarin een veelheid aan begrippen wordt weergegeven, uitgelegd, van voorbeelden voorzien, gekoppeld aan bestuursstijlen en voorzien van een typering. Voor de burger - initiatiefnemer of voor de betrokkende bij het interactieproces - zal nog het een hele toer zijn om binnen deze matrix de weg te vinden. De vraag is immers hoe deze te lezen. Begin je bv. bij de typering die je wilt en kijk je dan welke bestuursstijl daarbij hoort en op welk interactieniveau je dan uitkomt? Maar wat heb je dan van de gemeente te verwachten? Wat delegeert de gemeente bv. bij de trede 'meebeslissen'? Of wat houdt 'facilteren' in bij 'initieren'?

De interactiewijzer maakt ook duidelijk dat er verschillende vormen van inspraak zijn, dat je niet zomaar belanghebbende bent, dat er drie domeinen rond interactie zijn en vooral dat er randvoorwaarden zijn voor een interactief beleidsproces. Verder wordt er een inhoudelijke afweging gemaakt of een onderwerp zich wel of niet leent voor interactief werken (groen licht of rood licht).
Overigens zet de rekenkamercommissie de nodige vraagtekens bij de beweegredenen voor een 'rood licht'. Wie bepaalt bv. of een probleem helder is en een oplossing voor de hand? (ad b). Daar kunnen burgers heel anders over denken dan de ambtenaren.
En als er onvoldoende tijd of geld is voor het interactief proces dan gaat dat niet door (ad c.). Datzelfde geldt als er geen ruimte is voor professionele begeleiding. Maar of er geld dan wel ambtelijke of begeleidingstijd is bepaalt de gemeente zelf – dat kan dus een te makkelijke 'show-stopper' zijn die echte burgerparticipatie frustreert. Nog los van de vraag of er altijd wel extra geld of externe begeleiding nodig is.

Datzelfde geldt voor het tevoren al maken van beleidskeuzes (ad d) – terwijl het juist de bedoeling is van burgerparticipatie om burgers daar invloed op te geven.
Kortom, vanuit de politieke bedoeling om burgerparticipatie zoveel mogelijk te stimuleren, zouden dergelijke 'rode lichten' niet bij voorbaat toegepast moeten worden.

De Interactiewijzer zit knap in elkaar als het gaat om het ontleden van de materie en het proces van interactie. Of de burger er veel aan heeft, valt te betwijfelen. De belevingswereld van de burger en de systeemwereld van de gemeente lopen hier waarschijnlijk niet synchroon. De burger heeft gewoon een plan, dat hij wil realiseren of hij wil betekenisvolle inbreng kunnen leveren in besluitvorming door de gemeente en terugzien wat daar mee is gebeurd. De vraag is dus: kan het niet simpeler? Een interactie met wijk- en dorpsraden, participatieraad of andere mensen met participatieervaring (buiten gemeentelijke dienst) over de Interactiewijzer, is node gemist.

Als we wat meer inzoomen op de diverse interactieniveaus (p.3) , valt nog het volgende op:

- Bij het niveau 'adviseren (aan het eind)' lijkt het er op dat er geen alternatieven ingebracht mogen worden door de participanten ("gesloten vraagstelling") – dat zal toch niet de bedoeling zijn?
- Bij het niveau 'Informeren 'lijkt het of het een eenzijdig proces is: de gemeente legt uit. Maar de respons op de uitleg kan toch leiden tot herbezinning van de kant van de gemeente?

Terecht wordt gesteld dat het interactieniveau per (beleids-)fase kan verschillen (par. 1.3). Maar waarschijnlijk kan het interactieniveau ook per stakeholder verschillend zijn. Zo zou de rol van een woningbouwcorporatie (als co-producent) nopen tot een ander interactieniveau als die van omwonenden van een beoogd bouwproject. Dat betekent dat niet alleen per beleidsfase gedifferentieerd zal moeten worden, maar ook per (soort) actor. Dat impliceert dat gedifferentieerd zal moeten worden in communicatievormen, informatiestromen, verwachtingspatroon en interactieniveau.

Het element van representativiteit blijft onderbelicht in de handleiding. Soms worden representanten van een bepaalde doelgroep door de gemeente uitgenodigd in het interactieproces. Bijvoorbeeld een wijkraad voor bepaalde zaken die in een bepaalde wijk of straat staan te gebeuren of de Participatieraad als het gaat over beleid- en uitvoeringszaken van de Wmo en Jeugdwet. Het is echter de vraag of zo'n instantie de juiste gespreks- en interactiepartner is. Uit onderzoek blijkt dat er 'inspraak- elites' zijn die, alleen al vanwege hun samenstelling, niet altijd als representant van de bepaalde doelgroep te beschouwen zijn. Een uitdrukkelijke keuze tussen dergelijke representanten dan wel het betrekken van de doelgroep als geheel (of beiden) is dan ook een belangrijke keuze in het proces.

Verder valt het de rekenkamercommissie op dat er hoegenaamd geen plaats wordt ingeruimd in de Interactiewijzer voor de rol van de raad. Wat is de rol van de raad bij het bepalen van de gewenste vorm van burgerparticipatie bij processen waar de raad het definitieve besluit neemt. Op welke wijze is de raad betrokken bij de burgerparticipatie zelf, en welke rol speken individuele raadsleden daarbij?

De interactiewijzer als totaal in beschouwing nemende komt de vraag op wat politiek-bestuurlijk Overbetuwe nu echt wil als het gaat om burgerparticipatie? De interactiewijzer heeft in onze ogen een defensief karakter en is vooral een regulerend document. Een teveel aan regulering kan echter op gespannen voet staan met een open houding richting initiatiefnemers of inwoners die hun deskundigheden willen inzetten om samen met de gemeente plannen te maken en tot uitvoering te brengen: de derde generatie burgerparticipatie.

5. Hoe werkt burgerparticipatie in de Overbetuwse praktijk?

5.1 Burgerpeiling naar burgerparticipatie

De rekenkamercommissie heeft onderzoek onder burgers laten doen naar onder meer de beoordeling van de wijze waarop de gemeente Overbetuwe gestalte geeft aan burgerparticipatie.
Aan dit onderzoek, dat eind 2017 is gehouden, hebben van de 2.400 aselect gekozen inwoners van Overbetuwe er 890 deelgenomen (een respons van 37%, dat ruim voldoende is om betrouwbare uitspraken te kunnen doen).
De uitkomsten van dit onderzoek, dat uitgevoerd is door het bureau I&O Research, zijn gepubliceerd in een eerder rapport van de rekenkamercommissie[14].

In deze paragraaf belichten we enkele saillante zaken uit dit onderzoek.
In de navolgende tabellen wordt de gemeente Overbetuwe telkens qua score vergeleken met:

- een groep van vergelijkbare gemeenten (dat heet: 'Gem. benchmark')
- een drietal gemeenten van die vergelijkbare gemeenten die er uitgelicht zijn (Bernheze, Berkelland en Lochem)

Verder worden er een drietal 'deelgebieden' van de gemeente Overbetuwe specifiek onderscheiden. Dat betreft:

- deelgebied 1: Elst, Homoet en Valburg
- deelgebied 2: Oosterhout, Slijk-Ewijk, Herveld, Andelst, Hemmen en Zetten
- deelgebied 3: Driel, Heteren en Randwijk

5.1.1 Wijze waarop inwoners bij beleid worden betrokken

Inwoners kunnen op verschillende momenten betrokken worden bij gemeentelijke plannen, zoals bij het bedenken van een plan of bij de uitvoering. De inwoners van Overbetuwe waarderen de wijze waarop de gemeente de burgers en organisaties betrekt bij (de uitvoering van) het beleid met een 6,4. De waardering is hiermee vergelijkbaar met de waardering in de referentiegemeente Bernheze en Berkelland en hoger dan landelijk.

[14] Rekenkamercommissie Overbetuwe, Burgerpeiling Waar staat Overbetuwe?, 1 maart 2018.

Tabel Waardering wijze waarop gemeente inwoners en organisaties betrekt en de samenwerking zoekt bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid (rapportcijfer).

	RAPPORTCIJFER	% VOLDOENDE
Deelgebied 1	6,5	83%
Deelgebied 2	6,3	79%
Deelgebied 3	6,4	85%
Bernheze	6,3	-
Berkelland	6,2	-
Lochem	6,0	-
Overbetuwe	**6,4**	**82%**
GEM. BENCHMARK	**6,1 RANGE: 5,4-6,8**	**-**

5.1.2 Mate waarin inwoners ruimte krijgen om ideeën en initiatieven te realiseren

Drie op de tien inwoners (31 procent) zijn van mening dat de gemeente voldoende luistert naar haar inwoners. Vier op de tien inwoners vinden dat de gemeente voldoende ruimte biedt aan inwoners en organisaties om hun ideeën en initiatieven te realiseren. Een vergelijkbare grote groep (38 procent) vindt dat de gemeente inwoners voldoende betrekt bij plannen, activiteiten en voorzieningen. De beoordeling van de drie aspecten is identiek aan de landelijke beoordeling.

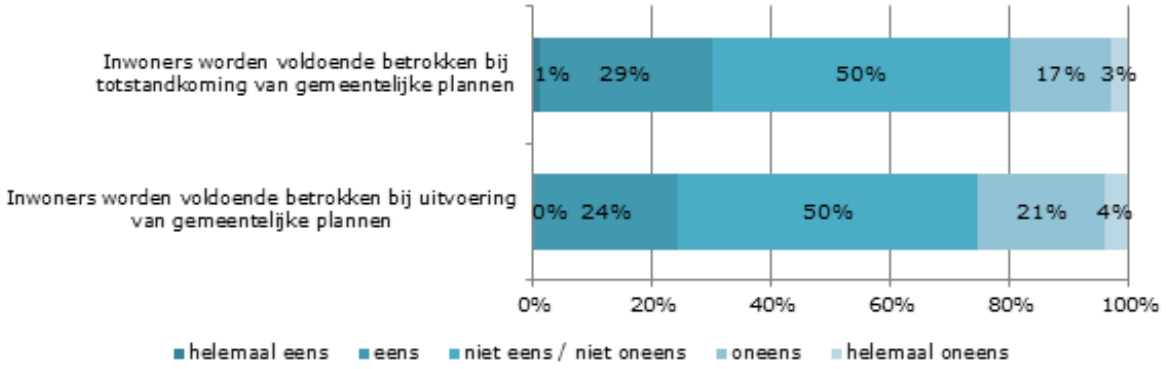
Tabel Beoordeling betrekken inwoners en faciliteren participatie (% (helemaal) mee eens)

	GEMEENTE LUISTERT NAAR MENING INWONERS	GEMEENTE BETREKT INWONERS VOLDOENDE BIJ HAAR PLANNEN, ACTIVITEITEN EN VOORZIENINGEN	INWONERS EN ORGANISATIES KRIJGEN VOLDOENDE RUIMTE OM IDEEËN EN INITIATIEVEN TE REALISEREN
Deelgebied 1	32%	38%	37%
Deelgebied 2	28%	37%	40%
Deelgebied 3	32%	38%	44%
Bernheze	33%	36%	39%
Berkelland	34%	31%	36%
Lochem	29%	33%	37%
Overbetuwe	**31%**	**38%**	**40%**
GEM. BENCHMARK	**32% RANGE: 15-56%**	**38% RANGE: 21-61%**	**38% RANGE: 19-55%**

5.1.3 Mate van waardering voor betrokkenheid bij uitvoering van gemeentelijke plannen

Drie op de tien inwoners vinden dat ze voldoende worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen. Twee op de tien vinden dit niet. Een kwart vindt dat de inwoners voldoende betrokken worden bij de uitvoering van gemeentelijke plannen. Een even grote groep vindt juist dat inwoners niet voldoende worden betrokken bij de uitvoering. De helft van de inwoner geeft bij allebei aspecten aan het niet te weten.

Figuur Beoordeling betrekken inwoners bij gemeentelijke plannen (% (helemaal) eens)



De rekenkamercommissie heeft nog een vergelijking gemaakt tussen de rapportcijfers over de totstandkoming en uitvoering van beleid. Daartoe zijn de uitkomsten van de vorige tabel omgerekend naar een rapportcijfer 2017, en dat is vergeleken met het rapportcijfer van het onderzoek waarstaatjegemeente.nl uit 2013.

Tabel Mening burgers over mate van betrokkenheid bij beleid

	Rapportcijfer 2013	Rapportcijfer 2017
Gemeente betrekt burgers voldoende bij totstandkoming beleid	5,4	6,2
Gemeente betrekt burgers voldoende bij uitvoering beleid	5,4	5,8

We zien dat de waardering de afgelopen jaren is toegenomen, vooral als het gaat om de waardering voor de totstandkoming van het beleid.

Door inwoners ervaren knelpunten

In de Burgerpeiling was ook een open vraag opgenomen: “Ervaart u knelpunten bij de realisatie van uw ideeën of initiatieven in de gemeente?”
Een groot deel van de antwoorden gaat over de wijze waarop men de gemeente heeft ervaren bij processen van burgerparticipatie.
Antwoorden waren onder meer (letterlijke weergaven):

- Ambtenaren die toch hun zin doordrijven.
- De gemeente heeft niet gereageerd op mijn klachten/opmerkingen.
- De plannen lagen al helemaal klaar en ontwikkeld ondanks adviezen cq. opmerkingen van betrokkenen. Niks mee gedaan.
- De vele omwegen die je moet bewandelen om tot een resultaat te komen.
- Eigen belang / project ontwikkelaar gaat voor!
- Erg bureaucratisch, weinig creativiteit of empathisch vermogen
- Gemeente gaat toch voornamelijk voor eigen regeltjes en ideeën. soms wat arrogant (‘wij weten wel hoe het moet’).
- Idee wordt niet meegenomen in besluitvorming blijkt achteraf.
- Men luistert niet arrogantie.
- Men neemt groepen niet serieus. Gaat gewoon door met hun plan.
- Plan lag waarschijnlijk al vast. Slechts kleine wijzigingen in aangebracht n.a.v. ideeën/initiatieven uit de buurt.

5.1.4 Waar bewoners graag over mee willen denken

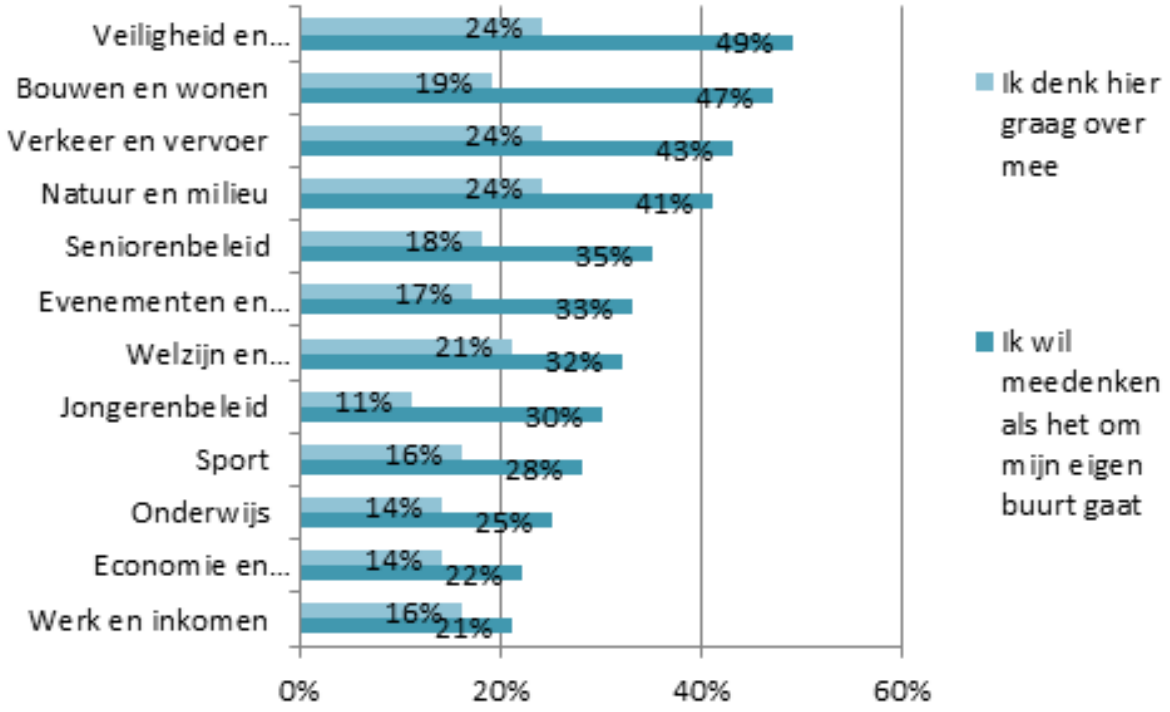
Aan de inwoners is gevraagd over welke onderwerpen ze graag mee willen denken.
Een kwart van de inwoners geeft aan vooral mee te willen denken over:

- Veiligheid en leefbaarheid
- Verkeer en vervoer
- Natuur en milieu.

Als het om meedenken gaat over de eigen woonbuurt willen inwoners vooral betrokken worden bij:

- Veiligheid en leefbaarheid
- Bouwen en wonen
- Verkeer en voer.

Figuur: Mogelijke participatie inwoners



Resumé

De Burgerpeiling geeft al met al een positieve uitkomst, als we het vergelijken met andere gemeenten. Of een cijfer 6.4 (zie paragraaf 5.1.1) op zichzelf tot tevredenheid stemt is een kwestie van appreciatie.

Als we het betreffende hoofdstuk uit de Burgerpeiling nader beschouwen, zien we dat rapportcijfers niet boven een (royale) 6 uitkomen en dat percentages voor positieve scores ‘luisteren naar mening’, ‘betrekken inwoners’en ‘voldoende ruimte bieden’ (zie paragraaf 5.1.2) niet boven de 40% uitkomen. Opvallend is het hoge percentage van 50 dat zich niet voor of tegen een stelling uitspreekt m.b.t. het voldoende betrokken zijn bij totstandkoming of uitvoering van gemeentelijke plannen.

Overbetuwe hoort bij het landelijke gemiddelde of stijgt daar boven uit, maar de vraag is of dat gemiddelde tot tevredenheid mag stemmen. In de prioriteitenmatrix in hoofdstuk 7 van de Burgerpeiling (p.37) staat de relatie burger en gemeente in het kwadrant rechtsonder en dat betekent dat hier bij voorrang verbetering aan de orde moet zijn.
Opgemerkt zij nog, dat inwoners over het geheel genomen de gemeente een 6,9 geven voor alle inspanningen (p. 36).

5.2 Projecten waarin burgerparticipatie is toegepast

Per project wordt een beschrijving gegeven op basis van documenten en gesprek met de betrokken ambtenaar.
De cijfers van de enquête zijn gebaseerd op basis van een online enquête onder participanten van de diverse projecten, c.q. een vragenlijst die per email is gestuurd (wijk- en dorpsraden) en waarbij de beantwoording namens dat bestuur geldt.

5.2.1 Kernenestafette

Beschrijving

De kernenestafette is een speerpunt in de Uitvoeringsagenda van de vorige raadsperiode en gestart eind 2015 en heeft als doel om leefbaarheid en sociale vitaliteit in de kernen te bevorderen. In het Plan van Aanpak staat dat de gemeente meer inzet van de samenleving vraagt en meer ruimte biedt voor initiatieven van bewoners. Het beoogde resultaat is de organisatie van het proces, het ontwikkelen van een eindbeeld met nadruk op het sociaal domein en spin-offs.
De raad heeft hiervoor € 60.000 beschikbaar gesteld.
In het verleden zijn verschillende dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) gemaakt. Er bestaat een grote diversiteit in de dorpen hoe met de DOP's is omgegaan. Er is per DOP best veel gebeurd, maar er zijn ook dorpen die het DOP achter zich hebben gelaten.
Er zijn in totaal 5 projecten in de kernenestafette opgenomen: Heteren (leggen van verbinding tussen jong en oud), Oosterhout (dorpshart), Slijk-Ewijk (sociale samenhang), Elst-Zuid (versterken bestuur) en Driel. In Driel is het estafettestokje overgenomen door de voetbalclub, die een kunstgrasveld wilde, maar dat initiatief moest breder worden getrokken omdat het op zich geen sociale activiteit was. Het veld is uiteindelijk geen multifunctioneel veld geworden.

Uitkomsten enquête Kernenestafette (N = 11[15])

Vraag	+	0	-
1. Wat het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	46	36	18
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	50	50	0
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	50	33	17
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	33	34	20

Antwoorden (in percentages)
Ad 1: ja / niet helemaal / nee
Ad 2: ja / soms / helemaal niet
Ad 3: ja / soms / helemaal niet
Ad 4: ja / niet helemaal / nee

Over de kernenestafette is door het college gerapporteerd in de kadernota 2018 en jaarrekening 2016. Verder heeft het college in juli 2018 een afsluitende memo naar de raad gestuurd.

[15] N = aantal deelnemers

5.2.2 Wijk- en dorpsraden

Beschrijving

Aan de Nota Kernenbeleid 2005 ontlenen wij, dat uit de inwonerpeiling (2004) is gebleken dat de dorpsraden en wijkplatforms bij een grote meerderheid van de inwoners (93 %) bekend zijn. Zij zijn een belangrijke gesprekspartner voor de gemeente. De dorpsraden en wijkplatforms nemen geen taken van de gemeente over.
Daarvoor hebben zij geen democratische legitimatie. Beleidsontwikkeling en besluitvorming blijven verantwoordelijkheden van de gemeente.
De dorpsraden en wijkplatforms kunnen een indicatie geven van de meningen die er in een dorp/wijk leven maar spreken niet namens de inwoners. Het betrekken van de dorpsraden en wijkplatforms komt niet in plaats van informatie- en inspraakavonden voor alle inwoners of van het horen van direct betrokkenen. Zij kunnen hierbij wel een rol spelen. Door het werk van de coördinatoren komen de dorpsraden en wijkplatforms bij de ambtenaren vaker en beter in beeld. Enkele dorpsraden en wijkplatforms hebben aangeven dat er soms te veel wordt verwacht (te vaak meedenken, betrekken, een adviserende rol geven). De raden/platforms bestaan uit vrijwilligers die vooral als ervaringsdeskundige over ontwikkelingen in hun dorp/wijk meedenken. Met hun tijd en hun vorm van deskundigheid moet zorgvuldig worden omgegaan. Het betrekken van de dorpsraden en wijkplatforms moet geen doel op zich worden maar een middel om burgers over voor hen belangrijke zaken te laten meedenken.
In het ambtelijke gesprek werd aangegeven, dat de nota uit 2005 het enige formele document is en inmiddels behoorlijk achterhaald. Dit omdat de maatschappij er tegenwoordig anders uitziet en er heel anders wordt gewerkt. Zo richt men zich niet alleen op dorpsraden en wijkplatforms meer, maar zijn er juist allerlei contacten in de dorpen en kernen met diverse inwonersgroepen. Daarnaast probeert men de levendigheid en de leefbaarheid in de dorpen te vergroten door aan te sluiten bij wat inwoners aangeven belangrijk te vinden.

In het gesprek met ambtenaren komt verder naar voren, dat de functie wijk- en dorpscoördinator (zoals de functie in het verleden luidde) hoofdzakelijk bestond uit het zijn van spreekbuis tussen de verschillende participanten. Zij mochten aanvankelijk gevraagd en ongevraagd advies geven. Dit is in de loop van de jaren veranderd. Destijds gaven zij uitvoering aan het beleid dat door anderen was opgesteld. E.e.a. was toen vrij hiërarchisch georganiseerd. Er is geen overkoepelend beleid m.b.t. burgerparticipatie. In de nota uit 2005 is wel een participatieladder opgenomen. Geregeld wordt door externen de vraag gesteld wat ze van de gemeente mogen verwachten. Beleid is met name handig/gewenst op momenten, dat het spannend wordt en er behoefte is aan een handvat. Als voorbeeld wordt genoemd een initiatief vanuit de gemeente voor een bepaalde wijk zonder dat daarbij het betreffende dorps- of wijkplatform is betrokken. Een concreet voorbeeld is de nieuwbouw van OBC in Elst-Zuid. Was er beleid geweest, dan was het hele proces van participatie transparanter verlopen. Wijkplatform Zuid heeft nu uitgebreid de gevoelens uit de wijk geëtaleerd. Soms is ook te zien dat de wijk- en dorpsraden worstelen met hun rol. Er zijn wijk- en dorpsraden die zich zien als een zgn. netwerkorganisatie, zoals wijkplatform Elst-Zuid en dorpsraad Heteren. Dit ziet de gemeente graag. Nu moet bij elk project worden vastgesteld op welke trede van de participatieladder wordt geparticipeerd.

Uitkomsten enquête Dorps- en wijkraden (N=11)

Vraag	spreek-buis	platform	organi-sator
1. Welke rol vervult uw dorps- of wijkraad volgens u?	82	18	0
	ja	nee	kan beter
2. Wordt deze rol door u goed ingevuld?	56	22	22
	sterk	matig	amper
3. Voelen inwoners zich volgens u betrokken bij de dorps- of wijk-raad?	33	45	22
	sterk	matig	amper
4. Is de gemeente volgens u betrokken bij het werk van de dorps- en wijkraden?	33	56	11
	ja	nee	
5. Vertegenwoordigt de dorps- of wijkraad volgens u het dorp/ de wijk?	78	22	
	ja	nee	
6. Vindt u dat de dorps- of wijkraad in het openbaar moet vergade-ren?	89	11	
	ja	Soms	Meestal niet
7. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gespreks-partner?	56	33	11
	ja	Soms	Meestal niet
8. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	33	67	0

5.2.3 Flexibel bestemmingsplan Zetten-Hemmen

Beschrijving

Het doel van dit project was het eenvoudig en gemakkelijk leesbaar maken van het bestemmings-plan, dat meer aansluit bij de veranderde wensen van politiek en maatschappij. Bewoners zijn aan de voorkant bij het project betrokken, zonder dat er een product lag om zo meer draagvlak te creë-ren. Op de participatieladder is dat van het bij bestemmingsplannen gebruikelijke raadplegen naar meedenken.

Er zijn stakeholders / ambassadeurs gezocht en er is een ruimte gehuurd in Zetten. Uit reacties kwamen 85 stellingen naar voren. Deze zijn ingedeeld in 4 thema's en daar kon men op stemmen. Als 80% voor is, komt het in bestemmingsplan.

De evaluatie van het project is er nog niet. Bestuur/politiek is tevreden en wil de werkwijze ook voor volgende bestemmingsplannen toepassen.

Uitkomsten enquête Flexibel bestemmingsplan Zetten-Hemmen (N= 113)

Vraag	+	0	-
1. Was het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	32	50	18
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	36	51	13
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	36	55	9
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	31	53	16

Antwoorden (in percentages)
Ad 1: ja / niet helemaal / nee
Ad 2: ja / soms / helemaal niet
Ad 3: ja / soms / helemaal niet
Ad 4: ja / niet helemaal / nee

Bij deze enquêteresultaten en de hierna op p. 24 en 25 weergegeven opmerkingen moet een nuance worden aangebracht. De enquête is gehouden op basis van aangeleverde emailadressen. In het ambtelijk wederhoor werd opgemerkt, dat er verwarring onder de geënquêteerden moet hebben bestaan en men ook antwoorden heeft gegeven op basis van ervaringen met het participatietraject "Schil Zetten-Hemmen". Volgens de betrokken ambtenaren was het participatietraject voor het flexibele bestemmingsplan 'Zetten-Hemmen' zeer uitgebreid en werd goed ontvangen door inwoners en bestuur.

5.2.4 Herinrichting Vogelbuurt Driel

Beschrijving

De Vogelbuurt is een buurt in het noordoosten van Driel, ontstaan in de jaren direct na de oorlog en is krap opgezet, met weinig ruimte voor openbaar groen. De buurt bestaat voor het grootste gedeelte uit huurwoningen van woningstichting Heteren met afwisselend kleine en wat grotere tuinen. Door middel van een integraal project wordt de riolering vervangen en de openbare ruimte heringericht.
Ambtelijk is het idee opgevat om in het algemeen actief iets te doen met participatie. Niet louter de techniek dus maar ook aandacht voor de mondige burger.
Toen het project Vogelbuurt ging spelen kwam er een kans voorbij om participatie concreet toe te passen. Het project ging ook over riolering maar voor participatie ging het vooral om de bovengrondse infrastructuur. Er is een communicatieplan opgesteld. De communicatie bestond uit een algemene bijeenkomst, waar bewoners hun mening konden geven. Daarna gingen 20 bewoners aan de slag om aan de voorkant mee te denken over het ontwerp voor de inrichting van de wijk. De bewoners konden op dit punt aangeven waar de behoefte lag. Voor de organisatie van de participatie is onder andere het bureau "De Plancaravan" ingeschakeld. Dit werkt beter qua input van de bewoners dan wanneer ambtenaren dat doen.
De bewoners mochten de ontwerpen van een aantal aannemers beoordelen en daarvoor kregen ze de gelegenheid tijdens een sessie met de aannemer. De bewoners zijn ook zelf actief geweest. Ze hebben een website en een Facebookpagina bijgehouden en hebben de buurt actief geïnformeerd. Zodoende werden de bewoners door voor hen bekende medebewoners op de hoogte gehouden en dat werkte goed. Het schoonhouden van de wijk ging na het project beter en de sociale binding in de wijk is door het project vergroot, zo bleek in het gesprek met ambtenaren.

Uitkomsten enquête Herinrichting Vogelbuurt Driel (N = 15)

Vraag	+	0	-
1. Was het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	60	7	33
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	67	20	13
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	27	60	13
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	20	60	20
5. is het project volgens u geslaagd?	40	53	7
6. Is het door het project prettiger geworden in de wijk?	27	40	33

Antwoorden (in percentages)
Ad 1: ja / niet helemaal / nee
Ad 2: ja / soms / helemaal niet
Ad 3: ja / soms / helemaal niet
Ad 4: ja / niet helemaal / nee
Ad 5: ja / min of meer / weinig van gemerkt
Ad 6: ja / min of meer / maakt geen verschil

5.2.5 Groene tuinen Vogelbuurt Driel

Beschrijving

Doel van dit project was het vergroten van de cohesie onder bewoners en de beeldkwaliteit. Voor de uitvoering is een werkgroep gevormd van ca. 20 mensen (bewoners, tuinarchitect, hovenier, Woningstichting Heteren, aannemer en gemeente). Het grootste probleem was het bereiken van de inwoners. Dit werd als extra lastig ervaren vanwege de vele nationaliteiten in die wijk. Daarnaast bleek het heel lastig om afspraken met elkaar te maken. Aanvankelijk zeiden een aantal inwoners bereid te zijn mee te helpen, maar lieten het op het laatste moment toch afweten. In totaal zijn 330 adressen aangeschreven en zijn uiteindelijk 50 voortuinen opgeknapt. Er waren een aantal sleutelfiguren in de wijk die zich onder meer bezighielden met de promotie van het project en het bezorgen van de brieven. De respons is - ondanks alle inspanningen - tegengevallen. De bewoners hebben nauwelijks in dit project geparticipeerd. Zelfwerkzaamheid was er weinig. Het positieve is dat dit project weer heeft geleid tot een nieuw bewonerscollectief nl. de oprichting van ‘de groene huiskamer’. Een initiatief dat door het nieuwe collectief is opgepakt, is het opknappen van garageboxen.

Uitkomsten enquête Groene tuinen Vogelbuurt Driel (N = 14)

Vraag	+	0	-
1. Wat het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	92	0	8
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	79	14	7
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	71	22	7
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	71	22	7
5. is het project volgens u geslaagd?	43	43	14
6. Is het door het project prettiger geworden in de wijk?	50	29	21

Antwoorden (in percentages)
Ad 1: ja / niet helemaal / nee
Ad 2: ja / soms / helemaal niet
Ad 3: ja / soms / helemaal niet
Ad 4: ja / niet helemaal / nee
Ad 5: ja / min of meer / weinig van gemerkt
Ad 6: ja / min of meer / maakt geen verschil

5.2.6 Elst Centrum

Beschrijving

In 2009 is het planontwerp (beeldkwaliteit en nota van uitgangspunten) vastgesteld en is het financieel kader bepaald. In die fase heeft geen participatie plaatsgevonden.
Het project bestaat uit 9 fasen. Voor elke fase is een procedure voor vaststelling van een bestemmingsplan doorlopen. In dat verband is er het nodige overleg met belanghebbenden gepleegd op het niveau van de uitvoering. In april 2017 is het project opgeleverd. Er is een communicatieplan opgesteld met als doelstelling om de realisatie van de herinrichting zo goed mogelijk te laten verlopen. Op een speciale website (www.centrumelst.nl) staat veel informatie. Periodiek vond er overleg plaats met het Centrum Management Elst (v/h EOV). CME heeft straatcoaches aangesteld. Begin 2017 is nog een quick-scan naar verkeersveiligheid uitgevoerd.
De communicatie was vooral informeren, vragen innemen en reageren. De aannemer had ook een aanspreekpunt en er was elke donderdag werkoverleg. Het was intensief communiceren op uitvoeringsniveau. “Over de weekmarkt is nog wel veel gedoe geweest”, zo tekenden wij op uit een ambtelijk gesprek.

Uitkomsten enquête Elst Centrum (N = 5)

Vraag	+	0	-
1. Was het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	40	20	40
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	0	33	67
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	0	33	67
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	0	33	67

Antwoorden (in percentages)
Ad 1: ja / niet helemaal / nee
Ad 2: ja / soms / helemaal niet
Ad 3: ja / soms / helemaal niet
Ad 4: ja / niet helemaal / nee

5.2.7 Door bewoners ervaren knelpunten

In de hiervoor weergeven enquêtes is bij vijf projecten ook de (open) vraag gesteld aan degenen die niet helemaal of niet tevreden waren over het verloop van het projecten, wat daarvan de reden was.
De hierna volgende antwoorden zijn onder meer gegeven (letterlijke weergaven).

M.b.t. de kernenestafette:

- Ik ben tevreden over het verloop, maar ik heb toch nee aangevinkt omdat het project geen vervolg krijgt.
- De gemeente heeft onvoldoende geld beschikbaar willen stellen, terwijl dat op grond van de motie wel moest. Daarnaast is de gemeente niet welwillend geweest in het meedenken over een alternatieve locatie of aanpassing van overlast etc.

M.b.t. herinrichting Vogelbuurt Driel:

- Het is niet volgens het eerste plan uitgewerkt, telkens een verandering en soms een verbetering van het plan.
- Er zijn tijdens het traject veranderingen aangebracht die niet besproken zijn met de participantengroep.

- Teveel afwijkingen van het plan, niet gehoord worden.
- Als toenmalige dorpsraad slecht geïnformeerd, waardoor veel onbekend bleef.

M.b.t. groene voortuinen Vogelbuurt Driel:
- Bij een verzoek van mijn kant om de boel af te maken kreeg ik de opmerking dat 'je een gegeven paard niet in de bek moet kijken'. Dat is waar maar ik vind dat men met dezelfde moeite het ook netjes had kunnen doen.
- De tijdsplanning was te krap. Je had al in het begin van het jaar kunnen beginnen, nu is het afgeraffeld.

M.b.t. Elst Centrum:
- Toezeggingen zijn niet nagekomen zonder enige vorm van communicatie.
- Totale rigide houding betreffende ambtenaar.

M.b.t. flexibel bestemmingsplan Zetten-Hemmen:
- Omdat de schijn is gewekt als inwoner betrokken te zijn bij projecten in de gemeente. Dat is niet zo. Ik voel me niet serieus genomen door de gemeente door tegenstrijdigheden, wisselende uitspraken of helemaal geen uitspraken. Toezeggingen door medewerkers/partijleden die later door andere medewerkers weer werden herroepen of weersproken.[16]
- De gemeente doet toch haar eigen zin.
- Burgerparticipatie lijkt meer op informeren van de burgers door de gemeente dan dat burers kunnen participeren in processen.
- Traag, afhoudend, eigen plannen eerst, vaak het gevoel dat er informatie werd "vergeten".
- Feed back is onvoldoende en door het erg lange tijdsverloop tussen gesprekken en beslissingen die genomen zijn ben ik de draad kwijt geraakt. Weet niet wat nu uiteindelijk de uitkomst is.
- Ik weet niet goed hoe de resultaten van de dingen die de bewoners hebben aangegeven zijn verwerkt, waar staat wat de gemeente er mee gedaan heeft?
- Na de eerste grote bijeenkomst was duidelijk dat de gemeente eigenlijk niet op inspraak zat te wachten. Daarna voelde ik mij min of meer aan de zijlijn staan.[17]
- Het duurt lang en verandert steeds.
- Omdat er tot op heden nog weinig concreets is gebeurd.
- De tijd tussen inspraak en eindresultaat was veel te lang.
- Geen idee wat er uit is gekomen.
- Terugkoppeling is niet duidelijk genoeg

5.3 Projecten waarbij sprake is van overheidsparticipatie

5.3.1. Energieplan Heteren

Beschrijving

De Stichting Dorpsraad Heteren heeft op verzoek van de gemeente, om duurzaamheid in Heteren te stimuleren, het initiatief genomen voor het project "Zonne-energie in Heteren". De gemeente heeft dit project financieel ondersteund en heeft de wens dat dit project ook in andere kernen binnen de gemeente wordt opgepakt. De gemeente heeft alleen in de opstartfase van dit project een

[16] Zie de slotopmerking bij paragraaf 5.2.3. Deze opmerking gaat kennelijk over het participatietraject voor de 'Schil Zetten-Hemmen'

[17] idem

faciliterende rol gehad bestaande uit verstrekking van een startsubsidie en het om niet beschikbaar stellen van diverse dakvlakken. De Dorpsraad Heteren heeft op een gegeven moment aangegeven iets te willen doen aan verduurzaming van de kernen. Daarom is gestart met een postcoderoosproject om die verduurzaming op gang te krijgen. De wens was een groener, gezonder en leefbaarder dorp. Om voor subsidie van de provincie in aanmerking te komen moesten minimaal 50 huishoudens meedoen en diende er een coöperatie te worden opgericht waarbij een deel van de winst ten goede komt aan de gemeenschap. Zodoende kunnen heel gericht middelen worden ingezet die de leefbaarheid van het dorp ten goede komen.
Aanvankelijk was er interesse voor in totaal 1200 zonnepanelen. Er bleek maar een capaciteit te zijn - kijkend naar het aantal dakvlakken - voor 700 panelen. Uiteindelijk zijn / worden 400 panelen geplaatst. Na een peiling onder de inwoners voor deelname aan het project heeft 25% van de huishoudens positief gereageerd. Deze hoge respons is mede te danken aan de leerlingen van de scholen die hebben meegewerkt aan de wervingscampagne.

Mening betrokkenen
Over het Energieplan Heteren zijn via de email vragen gesteld aan de initiatiefnemers. In de beantwoording komt naar voren, dat de communicatie met de gemeente goed verliep. Interne communicatie bij de gemeente was niet goed. Verschillende afdelingen waren niet op de hoogte. Men voelde zich serieus genomen, maar pas echt serieus toen er 1.200 aanvragen voor zonnepanelen binnen waren. Door nieuwe eisen van de kant van de gemeente is er wel een kleine half jaar vertraging ontstaan en zijn veel geïnteresseerden afgevallen. De gemeente kwam de afspraken, die ze maakte, na en heeft de initiatiefnemers aangemoedigd om het idee uit te rollen over heel Overbetuwe. De gemeente heeft gezorgd voor draagvlak voor een burgerinitiatief en was facilitator daarvan. Over de participatie door de gemeente zijn de initiatiefnemers tevreden.

5.3.2 Theater De Kik
Beschrijving
Tijdens de begrotingsraad van 4 november 2008 is in de gemeenteraad veel aandacht geweest voor het ondernemingsplan van Stichting Theater De Kik. De initiatiefnemers van dit plan vragen een bijdrage van de gemeente om hun plannen voor een theater in Elst te kunnen realiseren. Op 26 januari 2010 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college o.a. wordt verzocht om een notitie te schrijven waarin de mogelijkheden voor het in stand houden van het kleinschalig theater “De Kik” in Elst zijn verwerkt. De initiatiefnemers van De Kik hebben verzocht de mogelijkheden te onderzoeken voor een gemeentelijke subsidie voor aanschaf van diverse theaterrekwisieten en -technieken en een structurele subsidie per gegeven voorstelling.
De door de raad vastgestelde Cultuurnota spreekt van “Een multifunctioneel theater in Elst als een belangrijke culturele voorziening voor de gemeente Overbetuwe”. Door het financieel ondersteunen van Theater De Kik worden professionele voorstellingen georganiseerd voor een breed publiek waardoor het “beleven van cultuur” in Overbetuwe wordt bevorderd.
De gemeente heeft vanaf 2010 het theater financieel gesteund, zowel in de programmering als op het vlak van investeringen.

Mening betrokkenen
Ook aan het bestuur van De Kik zijn via de email vragen gesteld. In de beantwoording komt naar voren, dat de communicatie met de gemeente over het initiatief in eerste instantie (2008-2010) slecht verliep. Daarna ging het beter en heeft de gemeente ook financiële ondersteuning verleend,

onder meer voor een verbouwing. Alhoewel het initiatief voor een klein theater door de gemeente serieus werd ontvangen, voelde het bestuur zich niet serieus genomen. “Bij de start heeft de gemeente ons veel teleurstellingen en extra kosten opgeleverd”. Uiteindelijk werd de programmering gefinancierd en werd een verbouwing mede mogelijk gemaakt.
“Na een moeilijke start zijn we uiteindelijk goede samenwerkingspartners geworden. Op een aantal punten is de gemeente (nog) niet nagekomen wat ze heeft toegezegd zoals de bestrating van ons parkeerterrein en de ontwikkeling van het Land van Tap dat tot de hogere bouwkosten heeft geleid.”

5.3.3 Boerderij Lingezegen

Beschrijving

In 2009 is een groep vrijwilligers begonnen met het opstarten van Boerderij Lingezegen (nu Landerij De Park). In 2010 heeft de gemeente haar medewerking toegezegd. Dit heeft geresulteerd in een door de raad op 14 december 2010 genomen besluit. Na dat besluit is een samenwerking met De Driestroom aangegaan.

Landerij de Park is een zelfstandige organisatie waar een groenbedrijf is gevestigd, evenals een kinderdagverblijf, dag-horeca en een kinderpsycholoog. Er wordt veel gewerkt met vrijwilligers. Vanwege het succes overweegt men e.e.a. te gaan professionaliseren. De gemeente heeft de eigendom van de gronden. De opstallen zijn van de Landerij De Park. De afspraken tussen de gemeente en de stichting liggen vast in een opstalovereenkomst. Daarnaast zijn in een intentieovereenkomst uit 2010 afspraken gemaakt over onder meer de exploitatie. Verder is het e.e.a. geregeld in het bestemmingsplan. Momenteel vinden verkennende gesprekken plaats om te kijken of en hoe Landerij de Park kan worden omgevormd naar een zgn. beheersorganisatie. De provincie is voornemens de gronden van Park Lingezegen op 1 januari 2019 te verkopen. De Landerij wil graag dat de gemeente die gronden koopt.

Mening betrokkenen

Aan het bestuur van Boerderij Lingezegen zijn via de email vragen gesteld. In de beantwoording geeft het bestuur aan, dat er aanvankelijk enig geduld moest worden opgebracht om bij de lokale politiek de handen op elkaar te krijgen. Toen het draagvlak er een keer was, ging het om het concreet maken van de plannen en dat liep aanvankelijk zo traag dat het project dreigde te sneuvelen. Ingrijpen van het college heeft ervoor gezorgd dat het contact met de gemeente verder prima verliep. Over de opstelling en coöperatie, die men van de gemeente ondervindt is men buitengewoon tevreden.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Inleiding
Burgerparticipatie heeft betrekking op alle wijzen waarop overheid en inwoners, dan wel groepen van inwoners, met elkaar interacteren, waarbij de overheid 'invloed' geeft aan burgers, bijvoorbeeld in de vorm van informatie, inspraak in beleidsprocessen of zelfs beslissingsmacht (1), of waarbij de overheid burgers daarbij faciliteert (2).
In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatie (in engere zin) waarbij de overheid het initiatief neemt en de burgers bij beleid en/of uitvoering betrekt (ad 1) enerzijds, en overheidsparticipatie, waarbij inwoners het initiatief hebben genomen en zij de overheid vragen om dit initiatief te faciliteren (ad 2).

Het grootste deel van het onderzoek van de rekenkamercommissie had betrekking op burgerparticipatie (in engere zin – voortaan burgerparticipatie genoemd).

1. **Er ontbreekt een visie op participatie**
   Het blijkt dat het thema participatie op veel plaatsen in beleidsdocumenten van Overbetuwe aan de orde komt. Een integrale gemeentelijke visie op participatie ontbreekt echter. Zo'n integrale visie is – zo blijkt ook uit ervaringen elders in het land - noodzakelijk om verwachtingen van inwoners ten aanzien van participatie af te stemmen op verwachtingen, die leven in het politiek-bestuurlijke domein.

2. **Er is politiek de behoefte om meer aan burgerparticipatie te 'doen'**
   Er bestaat al geruime tijd de wens bij de gemeenteraad om (meer) te investeren in burgerparticipatie, en duidelijker aan te geven in welke gevallen de inwoners burgerparticipatie kunnen verwachten en op welke wijze dat dan gaat gebeuren (zie onder meer de motie van 7 november 2017). Ook vraagt de raad bij diverse gelegenheden (laatst bij het onderschrijven van de conclusies van het Berenschotrapport 'Schurende democratie' in 2018) om helderheid op zijn eigen rol en bevoegdheden t.a.v. participatietrajecten.

3. **Geen kader beschikbaar om burgerparticipatie vorm te geven**
   Er is de afgelopen jaren geen duidelijk kader geweest over hoe de burgerparticipatie vorm te geven. De participatieverordening geeft daar geen duidelijkheid over en de in 2007 vastgestelde Participatiewijzer is in een 'vergeethoekje' geraakt en pas in 2018 'herontdekt'. Dat betekent dat participatietrajecten in de praktijk telkens ad hoc zijn ingeregeld.

4. **Nieuwe Interactiewijzer op bestuurscentrische leest geschoeid**
   De nieuwe Interactiewijzer geeft geen duidelijk antwoord op enkele wezenlijke vragen die in het Berenschotrapport zijn gesteld. Een politiek perspectief op burgerparticipatie in het licht van een visie op de locatie democratie in Overbetuwe wordt node gemist.
   Ook constateert de rekenkamercommissie in de Interactiewijzer een tamelijke bestuurscentrische kijk op burgerparticipatie, waarbij het initiatief en de invulling van participatie vooral vanuit 'het gemeentehuis' wordt geregeld, zonder de betrokken burgers of organisaties vooraf bij de procesgang te betrekken.

5. **Waardering van inwoners voor gemeentelijke inzet op burgerparticipatie is divers qua responsiviteit**
   Uit een gemeente brede Burgerpeiling blijkt dat de inwoners een score geven van 6,4 (op een schaal van 1-10) voor de wijze waarop de gemeente inwoners en organisaties betrekt en samenwerking zoekt bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Dat ligt iets boven het gemiddelde van referentiegemeenten (6,1). Tussen 2013 en 2017 is deze waardering iets gestegen (met 0,8 met betrekking tot de totstandkoming van beleid, en 0,4 bij de uitvoering ervan).

   Als het gaat over de mate dat inwoners de ruimte krijgen om ideeën en initiatieven te realiseren zijn de respondenten kritischer. Slechts 31% vindt dat dat de gemeente voldoende luistert naar haar inwoners. Vier op de tien inwoners vinden dat de gemeente voldoende ruimte biedt aan inwoners en organisaties om hun ideeën en initiatieven te realiseren. Een vergelijkbare grote groep (38 procent) vindt dat de gemeente inwoners voldoende betrekt bij plannen, activiteiten en voorzieningen. De beoordeling van de drie aspecten is identiek aan de landelijke beoordeling.

   Over de onderwerpen waarop inwoners mee willen denken zijn uiteenlopende meningen, sterk afhankelijk van het thema, en of het in de eigen buurt speelt of niet.

6. **Waardering participanten in burgerparticipatieprojecten en -vormen over de participatiewijze en rol van de gemeente verschilt erg per project**
   Hierna zijn de uitkomsten van de gehouden enquête naar de diverse participatievormen in één schema gezet, daar waar het gaat om vergelijkbare vraagstellingen:

Participatievorm:	Flexibel bestemmingsplan Zetten-Hemmen			Herinrichting Vogelbuurt Driel			Groene tuinen Vogelbuurt Driel		
Vraag	**+**	**0**	**-**	**+**	**0**	**-**	**+**	**0**	**-**
1. Wat het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	32	50	18	60	7	33	92	0	8
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	36	51	13	67	20	13	79	14	7
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	36	55	9	27	60	13	71	22	7
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	31	53	16	20	60	20	71	22	7
5. is het project volgens u geslaagd?				40	53	7	43	43	14
6. Is het door het project prettiger geworden in de wijk?				27	40	33	50	29	21

Participatievorm:	Elst Centrum			Kernen-estafette			Dorps- en wijkraden		
Vraag	**+**	**0**	**-**	**+**	**0**	**-**	**+**	**0**	**-**
1. Wat het duidelijk welke inbreng u kon leveren?	40	20	40	46	36	18			
2. Nam de gemeente de burgerparticipanten serieus als gesprekspartner?	0	33	67	50	50	0	56	33	11
3. Kwam de gemeente volgens u de afspraken na die ze maakte?	0	33	67	50	33	17	33	67	0
4. Bent u tevreden over de loop van het project?	0	33	67	33	34	20			

Antwoorden (in percentages)
Ad 1: ja / niet helemaal / nee
Ad 2: ja / soms / helemaal niet
Ad 3: ja / soms / helemaal niet
Ad 4: ja / niet helemaal / nee
Ad 5: ja / min of meer / weinig van gemerkt
Ad 6: ja / min of meer / maakt geen verschil

We zien dat – met uitzondering van het project groene tuinen Vogelbuurt Driel – telkens een vrij grote groep participanten negatief tot neutraal kijkt naar:
- de duidelijkheid die men tevoren had over de te leveren inbreng
- de mate dat de gemeente hen serieus nam
- de mate dat de gemeente de gemaakte afspraken nakwam
- de loop van het burgerparticipatieproces

Bij twee projecten is nog gevraagd naar het uiteindelijke resultaat van het project (geslaagd?; in de wijk prettiger geworden?). Dat geeft wisselende uitkomsten te zien bij zowel de herinrichting als de groene tuinen in de Vogelbuurt Driel.

7. **Waardering vanuit de initiatiefnemers over overheidsparticipatie: laag aan het begin, maar tevreden aan het eind**
   Bij de drie projecten waarbij er sprake was van overheidsparticipatie valt op dat deze een stroeve start doormaakten: slechte communicatie met de gemeente en trage reactie van de gemeente.
   Allengs werd de samenwerking beter, en is men op het eind tevreden over de uiteindelijke opstelling van de gemeente.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van haar bevindingen en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen.

Aan de gemeenteraad gericht:

1. Formuleer een visie op burger- en overheidsparticipatie
In zo'n participatievisie[18] zouden (conform aanbeveling zes van Berenschot) achtereenvolgens aan de orde moeten komen: a. het perspectief van de raad op de lokale democratie; b. een heldere schets van de zienswijze op participatieve processen; c. een duidelijke visie over wie wanneer aan zet is, rolverdeling en bevoegdheden.
Op basis van een dergelijke visie kan vervolgens d. een praktische afspraak tussen raad, college en ambtelijke organisatie gemaakt worden over de gewenste vormgeving van participatieve processen (verder te noemen: Interactiewijzer – zie aanbeveling 2).
Maak tevens een afspraak over een diepgaande evaluatie van zo'n visie, incl. de toepassing van de Interactiewijzer.

Aan het college van B&W gericht:

2. Herformuleer de Interactiewijzer
Herformuleer de Interactiewijzer, tegen het licht van de politiek te voeren discussie over de visie van de raad over de lokale democratie en het perspectief van burgerparticipatie hierin (zie aanbeveling 1) en betrek daar de opmerkingen bij die de rekenkamercommissie in paragraaf 4.3 heeft gemaakt.

3. Neem de aanbevelingen van ander rekenkameronderzoek en de Participatiewijzer van de Nationale ombudsman ter harte
De Interactiewijzer gaat voornamelijk over de keuzes over de participatieniveaus, en relatief veel minder over de toe te passen werkwijze, zoals het periodiek op de hoogte houden van participanten en het achteraf verantwoorden van de gemaakte keuzes (welke afwegingen zijn gemaakt ten aanzien van de inbreng van participanten?).
De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om in de Interactiewijzer ook de aanbevelingen, zoals gedaan in ander rekenkameronderzoek (genoemd in paragraaf 3.2) en in de Participatiewijzer van de Nationale ombudsman (zie paragraaf 3.3) op te nemen.

4. Evalueer burgerparticipatie- en overheidsparticipatieprojecten
Zorg ervoor dat aan het eind van elk burgerparticipatieproject, maar ook na elke vorm van overheidsparticipatie, een evaluatie wordt gemaakt, waarin opgenomen de mening van de betrokkenen over het doorlopen proces en de mate dat de burgerparticipatie in hun ogen tot zijn recht is gekomen. Datzelfde geldt richting de rol van 'vaste participatiepartners' zoals wijk- en dorpsraden en de participatieraad.

[18] In het Berenschotrapport Schurende democratie wordt hiervoor het begrip "participatiekader" gebruikt, maar de rekenkamercommissie bedoelt hetzelfde. De term 'kader' reserveert de rekenkamercommissie voor de feitelijke vormgeving ervan, via b.v. een "Interactiewijzer".

7. Bestuurlijke reactie college

gemeente Overbetuwe

Rekenkamercommissie Overbetuwe
dhr. Smeets

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
25 april 2019		19uit11458	28 mei 2019	
Onderwerp:		**Behandeld door**	**Telefoonnummer**	**Bijlage(n)**
Bestuurlijke reactie onderzoek Burgerparticipatie Overbetuwe		S. van Eldik-Giesbers	14 0481	

Geachte heer Smeets,

U hebt op 25 april 2019 de concept rapportage 'Burgerparticipatie' naar het college van B&W toegestuurd, waarbij u het college van B&W vraagt om een bestuurlijke reactie. We hebben met u afgesproken dat u 29 mei daarvan op de hoogte wordt gesteld.
Hieronder lichten we graag onze reactie toe.

Ten eerste delen we de conclusies en aanbevelingen uit het rapport en zetten we graag stappen om deze samen met de raad op te pakken.
Er zijn inmiddels al diverse acties uitgezet, waarvan we u graag op de hoogte stellen.

Projectleider overheidsparticipatie
Overbetuwe wil een beweging inzetten richting een meer bescheiden overheid, die de kracht van inwoners en sterke gemeenschappen meer benut. We zijn daarom op zoek naar een projectleider overheidsparticipatie. We verwachten deze persoon eind mei te kunnen benoemen.
De projectleider overheidsparticipatie gaat samen met inwoners en andere externen aan de slag met het opstellen van een integrale visie op overheids- en inwonersparticipatie en moet voor meer samenhang, verbinding en samenwerking zorgen tussen de verschillende beleidsvelden op alle niveaus. Dit betekent dat we de raad gaan ondersteunen bij uw eerste aanbeveling 'formuleer een visie op burger- en overheidsparticipatie'.

Daarnaast voert de projectleider overheidsparticipatie samen met de procesbegeleider kerngericht werken en de kernadviseurs een analyse uit naar o.a. trends, huidige (beleids) opvattingen en analyses, behoeften van inwoners en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Hieruit moet duidelijk worden wat onze uitdagingen zijn. De uitkomst hiervan is een plan van aanpak overheids- en inwonersparticipatie.

Interactiewijzer
In uw aanbevelingen adviseert u de Interactiewijzer te herformuleren. Dit omarmen we zeker. Wel brengen we graag een nuance aan in de relatie die gelegd wordt tussen de aanbevelingen van het rapport van Berenschot en de interactiewijzer. De interactiewijzer is naar aanleiding van een motie van de raad opgezet en niet naar aanleiding van het rapport van Berenschot; dit rapport verscheen pas op een later moment.

Dorpsstraat 67, Elst / Postbus 11, 6660 AA Elst T 14 0481 F (0481) 372 482
E info@overbetuwe.nl www.overbetuwe.nl IBAN: NL03BNGH0285092030 BIC:BNGHNL2G
KvK nummer 51178567 Btw nr NL809032375B01

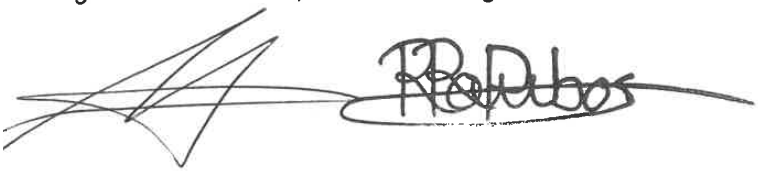
Afhankelijk van de uitkomsten van bovengenoemde analyse passen wij de interactiewijzer aan zodat deze tevens aansluit op de visie op overheids, - en inwonersparticipatie.
Ook de aanbevelingen zoals gedaan in een ander rekenkameronderzoek en in de Participatiewijzer van de nationale Ombudsman nemen we hierin mee.

Er is een procesbegeleider 'kerngericht werken'. Zij zal samen optrekken met de kernadviseurs en de projectleider overheidsparticipatie. De raad wordt op korte termijn geïnformeerd over dit proces via een Informatiememo waarin we tevens toelichten hoe we de raad meenemen in dit proces.

Het rapport van de Rekenkamercommissie is voor het college en organisatie een aanbeveling om op de ingeslagen weg verder te gaan.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,



mr. M.F.H. Knaapen R.P. Hoytink-Roubos

Bijlage 1

Overzicht interviews i.h.k.v. onderzoek Burgerparticipatie, met ambtenaren en leden Participatieraad

- Speeltuintjes Brienenshof: Josselien van Grootel (beleidsuitvoerend medewerker)
- Project Kernenestafette / Dorpsontwikkelingsplannen: Judith van der Horst, Sandra Mennen, Merijn van der Mooren (kernadviseurs) en Wijnand Alink (communicatieadviseur)
- Project wijk- en dorpsraden: Sandra Mennen en Merijn van der Moorden (kernadviseurs)
- Elst Centrum: Theo Ahoud (beleidsmedewerker)
- Energieplan Heteren: Piet Jaarsma (beleidsmedewerker)
- Nota toerisme: Remco Janssen (beleidsmedewerker)
- Vogelbuurt Driel: Sjors Hendriks (projectleider)
- Boerderij Lingezegen: Janet Holland (beleidsmedewerker)
- Leerlingenvervoer: Carin Wustefeld (beleidsmedewerker)
- Flexibel bestemmingsplan Zetten Hemmen: Gert-Jan Willemsen (medewerker bestemmingsplannen) en Harold Bos (medewerker bestemmingsplannen)
- Participatieraad: Roel Keuken (vz. Participatieraad), Asley Timmer-Gerdsen (lid Participatieraad) en Marja van Galen (lid Participatieraad)

Bijlage 2

Enkele publicaties over burgerparticipatie

De vereniging van raadsleden, Raadslid.NU, heeft de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur de vraag voorgelegd hoe een moderne sterke gemeenteraad anno 2016 ruimte geeft aan buurtrechten en burgerbeleidsvorming en tegelijkertijd zijn legitimatie en draagvlak onder de bevolking vergroot en sterk blijft in het gemeentehuis. Het verzoek was om het onderzoek tevens te richten op met name de vertegenwoordigende en controlerende rol van de raad. Het antwoord op deze vraag is te vinden in het rapport "Raadswerk is Maatwerk"[19], met als ondertitel: "Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?" Zie de conclusie en aanbevelingen van het onderzoek.

ProDemos heeft onderzocht hoe gemeenten inwoners betrekken bij de lokale representatieve democratie. Zie de conclusies en aanbevelingen uit dat onderzoek, met de titel "De politiek dichtbij"[20]. Thema's als spreekrecht, inspraak, burgerparticipatie, overheidsparticipatie, Right to Challenge, burgerinitiatief, referendum, Doe-Democratie, participatie in het sociaal domein, participatie bij beheer openbare ruimte (via contracten met marktpartijen) zijn allemaal ontwikkelingen die zich ook buiten het gemeentehuis afspelen.

De rol van de lokale media verdient evenzeer de aandacht. Voor het beeld dat inwoners hebben van de politiek, vervullen de media een cruciale rol. De vraag is hoe de gemeente de lokale media faciliteert om hun rol te kunnen vervullen.

De publicatie "Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016"[21] biedt een systematisch overzicht van de opvattingen en gedragingen van burgers in de lokale democratie.

Publicaties van de Raad voor het Openbaar Bestuur[22] bieden inspiratie voor het vormgeven van de (lokale) democratie en betrekken van inwoners bij de (lokale) politiek. Recentelijk zijn er publicaties verschenen over het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van raadsakkoorden en over het omgaan met ontevredenheid onder burgers.

---

19 http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/raadswerk_is_maatwerk.pdf

20 https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/05/Onderzoeksrapport-YaraAlSalman-Depolitiekdichtbij.pdf

21 https://www.utwente.nl/bms/pa/staff/denters/Publications/2016/2016-democratie-dichterbij-lko2016.pdf

22 https://www.raadopenbaarbestuur.nl/

Bijlage 3

Conclusies en aanbevelingen van lokale rekenkamers m.b.t. onderzoek burgerparticipatie

1. Rekenkamercommissie Dordrecht[23]

Onderzoeksvraagstelling
Welke activiteiten heeft de gemeente Dordrecht de afgelopen jaren ondernomen op het gebied van burgerparticipatie? Hoe gaat de gemeente om met maatschappelijke initiatieven die uit de bevolking zelf voortkomen? Hoe tillen we gezamenlijk – bewoners, gemeenteraad, college, ambtenaren en RKC – de burgerparticipatie in Dordrecht naar een (nog) hoger niveau?

Conclusies

1. Burgerparticipatie brengt voor het gemeentebestuur een verschuiving met zich mee van plannen naar samen ontwerpen. Om goed in te kunnen spelen op de (leef)wereld van de initiatiefnemers blijken het vermogen om maatwerk te leveren, het improvisatievermogen en het vermogen om samen te werken belangrijke eigenschappen van ambtenaren, politici en bestuurders. Op dit moment is de mate van responsiviteit bij de gemeente voor bewonersinitiatieven zeer wisselend, en afhankelijk van de toevallige eigenschappen van de behandelend ambtenaar.

2. Ook werkt de gemeentelijke organisatie nog te gefragmenteerd, waardoor initiatieven die ambtelijke domeinen overstijgen niet optimaal worden gefaciliteerd. De afgelopen jaren was er geen duidelijke visie op hoe om te gaan met de diversiteit aan initiatieven en met het bevorderen van maatwerk en improvisatie.

3. Burgerparticipatie blijft ook in Dordrecht nog te vaak beperkt tot een selecte groep inwoners die de taal van het systeem spreekt. De uitdaging is om op grotere schaal andere groepen te betrekken.

4. Gemeenteraadsleden vinden hun rol op het gebied van burgerparticipatie onduidelijk. Soms wordt er gereageerd op een brief van het college van B&W, soms vragen raadsleden om aandacht voor een specifiek initiatief, maar een reflectie op de rol van de gemeenteraad bij burgerparticipatie en op de verhouding tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie heeft nog maar beperkt plaatsgevonden.

Aanbevelingen

1. Maak het mogelijk dat er integrale teams rondom initiatieven of buurten met ambtenaren en initiatiefnemers worden gevormd. Doorbreek de beleidskolommen door verschillende ambtenaren van verschillende diensten en initiatiefnemers samen te laten werken. Geef ambtenaren de ruimte om naar buiten te gaan en constructief mee te denken over de realisatie van bewonersinitiatieven. Wijs één accounthouder aan vanuit de gemeente als regisseur met doorzettingsmacht. Beleg spannende/uitdagende workshops en bijeenkomsten waar raadsleden, initiatiefnemers en ambtenaren leren om samen te werken. Bespreek rollen en verwachtingen met elkaar.

[23] Rekenkamercommissie Dordrecht, Meer dan een goed idee; Samen burgerparticipatie naar een hoger plan tillen (april 2017).

2. Kom als gemeente in samenspraak met alle betrokkenen met een visie op het gebied van burgerparticipatie. Laat daarin ruimte zijn voor maatwerk. Maak als gemeente een bewuste keuze voor de rol die je inneemt ten opzichte van een maatschappelijk initiatief.
   Onderzoek of er ook (onbedoelde) neveneffecten aan burgerparticipatie kleven (zoals mogelijke verdringing).

3. Durf duidelijk te zijn als gemeente. Geef helderheid aan initiatiefnemers welke ondersteuning ze wel en niet mogen verwachten. Het is beter om snel duidelijk te zijn dan een initiatief valse hoop te geven.

4. We bevelen de gemeenteraad aan om burgerparticipatie te agenderen en bijvoorbeeld een themabijeenkomst te wijden aan de rol van de raad en van individuele raadsleden in processen van burgerparticipatie, en om dit onderwerp op de agenda te houden. Er lijkt zowel een positiebepaling naar het college als naar de burger nodig.
   We bevelen daarom aan dat de raad bepaalt hoe hij in zijn algemeenheid door het college geïnformeerd en betrokken wil worden over grootschalige initiatieven (bijvoorbeeld achteraf via een raadsinformatiebrief of vooraf met een voorstel) en daarnaast welke informatie en welke mate van betrokkenheid hij wenst bij specifieke initiatieven.

5. We bevelen de raad aan om zich uit te spreken voor manieren om de burger te betrekken, en om door de burger betrokken te worden. [genoemd worden: coöperatieve wijkraden; 3x per jaar een ‘grote Raad’ waarbij gericht uitgenodigde bewoners mee mogen stemmen over belangrijke onderwerpen; ’standpuntstemmingen’ over vijf grote kwesties bij (gemeenteraads-)verkiezingen.

6. Overweeg een innovatie en co-creatie fonds op te richten om samen met partners te werken aan initiatieven in de stad. Zet in op het uitlokken van innovatie en het op grote schaal zaken maatschappelijk aanbesteden rond thema’s als werktoeleiding, zorg, cultuur, energie, groen en citymarketing.

2. Rekenkamer Capelle aan den IJssel[24]

Onderzoeksvraagstelling
Op welke wijze zet de gemeente Capelle aan den IJssel burgerparticipatie en inspraak in bij de totstandkoming en/of uitvoering van beleid en in hoeverre is deze inzet effectief?

Conclusies
1. Het college hecht er belang aan om van burgers te horen wat zij vinden van het gemeentelijk beleid. Het college beschikt over een groot aantal instrumenten van burgerparticipatie.

2. Het ontbreekt echter aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie, dat is voorzien van SMART-geformuleerde doelstellingen met bijpassend instrumentarium en een afwegingskader. Daardoor is de inzet van burgerparticipatie binnen de gemeente ongericht en niet eenduidig.

[24] Rekenkamer Capelle aan den IJssel, Van inspraak naar invloed; burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel (1 juli 2016)

3. Ook de (eigen) criteria voor succesvolle burgerparticipatie worden niet nageleefd. Zo zijn de rollen en verwachtingen niet altijd helder en worden de representativiteit en de informatievoorziening onvoldoende gewaarborgd. Inwoners en andere participanten waarderen het overigens wel dat de gemeente interesse toont in datgene wat zij inbrengen.

4. De doorwerking van de inbreng is zeer beperkt. Inbreng van burgers wordt wel meegewogen maar veelal niet expliciet meegenomen. Besluitvorming over veel inbreng wordt zonder expliciete, inhoudelijke toezeggingen doorgeschoven naar een later moment. Dit leidt ertoe dat de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk nauwelijks effectief is.

Aanbevelingen

1. Stel concrete doelstellingen voor burgerparticipatie vast, passend bij de huidige ambities van het college. Draag er zorg voor dat ambtelijk medewerkers deze doelstellingen kennen en toepassen.

2. Ontwikkel en gebruik instrumenten of aanpakken voor burgerparticipatie die aansluiten bij de ambities, om burgers en bedrijven meer eigen regie en verantwoordelijkheid te geven. Zorg dat deze op het niveau van ‘meebeslissen’ en ‘zelf organiseren’ worden ingericht.

3. Stel een afwegingskader voor burgerparticipatie vast waarmee kan worden bepaald welk instrument voor burgerparticipatie het meest effectief is, bijvoorbeeld binnen de context van een specifiek beleidsdomein of doelgroep.

4. Pas de criteria (spelregels) va de Nationale ombudsman[25] consequent toe bij de voorbereiding, uitvoering en afronding van een burgerparticipatietraject. Met name de fase van voorbereiding, de representativiteit en de afronding verdienen bijzondere aandacht. Maak altijd een concreet plan voorafgaand aan een traject, waarin wordt aangegeven hoe de tien spelregels worden toegepast.

5. Denk na over goede aanpakken waarmee ook moeilijk bereikbare groepen toch hun input over beleidsonderwerpen kunnen leveren. Haak als overheid aan bij meetings, bijeenkomsten, verenigingsavonden etc. die al door de betreffende doelgroepen zelf worden georganiseerd of sluit je aan bij bestaande initiatieven. Vervul daarbij de rol als deelnemer in plaats van de initiatiefnemer.

6. Laat na afloop van elk burgerparticipatietraject expliciet vastleggen welke inhoudelijke afwegingen er zijn gemaakt bij het gebruik van de inbreng van participanten. Ook moet worden gerapporteerd over of, en zo ja hoe, de inbreng is meegenomen in nieuw beleid, een visiedocument of een plan van aanpak, etc. Zorg ervoor dat deze afwegingen en wijze van opvolging altijd op een toegankelijke manier wordt teruggekoppeld aan de deelnemers van een burgerparticipatietraject.

---

[25] Deze 10 spelregels zijn hierna opgenomen: Participatiewijzer Nationale ombudsman.

3. Rekenkamer West-Brabant[26]

Onderzoeksvraagstelling
Op welke wijze betrekt de gemeente Etten-Leur de burgers bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid en in hoeverre leidt dit tot een verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid, en van de communicatie tussen de gemeente en de bij het beleid betrokken burgers?

Conclusies

1. In het beleid is weinig aandacht voor het zelforganiserende vermogen van de samenleving. Burgers kunnen bijvoorbeeld zelf beleid voeren of maatschappelijke initiatieven nemen. Op de hoogste trede van de gehanteerde participatieladder door de gemeente Etten-Leur hebben partijen echter de rol van medebeslisser. Dat betekent dat de gemeente beleidseigenaar is en binnen eigen beleidskaders beslissingsbevoegdheid delegeert aan partijen uit de samenleving. Het beleid van de gemeente staat daarbij in belangrijke mate centraal. Daarmee speelt het beleid in onvoldoende mate in op situaties waar burgers zelfstandig initiatieven nemen en zélf eigenaar zijn van het beleid.

2. De verschillende participatievormen van de gehanteerde participatieladder zijn onvoldoende onderscheidend. Vooral het onderscheid tussen ‘raadplegen’ en ‘adviseren’ blijkt in de praktijk voor veel verwarring te zorgen. Dat is cruciaal voor heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling.

3. Het participatiebeleid is in onvoldoende mate ingeburgerd in de reguliere werkwijze. Afwegingen pro of contra burgerparticipatie worden wel gemaakt, maar deze afweging is onvoldoende transparant en verifieerbaar voor het college en de raad. De communicatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen wordt in onvoldoende mate gebruikt. Daarmee is het voor het college en de raad lastig om de toepassing van burgerparticipatie te monitoren en zo nodig bij te sturen.

4. Participatietrajecten zijn in onvoldoende mate maatwerk. Met name bij trajecten in de ruimtelijke sfeer valt op dat als werkvorm voor een klankbordgroep wordt gekozen. Van de klankbordgroep wordt verwacht dat de leden tot consensus komen of een ‘beste oplossing’ formuleren voor een gegeven probleem. In de praktijk van deze trajecten blijkt echter dat de deelnemers er zelf niet uitkomen. In een situatie waar veel belangentegenstellingen bestaan en een goede basis voor samenwerking ontbreekt blijkt deze werkvorm niet goed te werken. De trajecten gaan vervolgens slepen en zijn daarmee in onvoldoende mate efficiënt (doelmatig).

5. De rol van de raad bij participatietrajecten is beperkt. De raad is nauwelijks aan de voorkant betrokken bij het ontwerp en vaststellen van proceskaders of participatieplannen. De raad heeft tijdens participatietrajecten meestal geen rol. Ook wordt de raad tijdens participatietrajecten niet in staat gesteld om politieke keuzevraagstukken te beslechten.

[26] Rekenkamer West-Brabant, Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Etten-Leur (januari 2013)

6. Effecten? Dragen participatietrajecten bij aan een versterking van de lokale democratie? Of neemt de realisatiekracht bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven toe? Een aantal trajecten scoort hoge rapportcijfers voor het realiseren van de effecten, een aantal andere trajecten scoort juist onvoldoende op de maatstaven. Zo zien medewerkers van de gemeente bij 7 van de 14 projecten geen bijdrage van burgerparticipatie aan het versneld realiseren van de opgave. Deelnemers aan participatietrajecten ervaren weinig invloed op de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid. Over de doorwerking van de participatie in beleid en uitvoering oordelen de deelnemers overwegend neutraal.

7. Er is onvoldoende aandacht voor evaluatie van participatietrajecten en feedback van de deelnemers. Individuele participatietrajecten worden in onvoldoende mate geëvalueerd. Leerervaringen worden niet vastgehouden en gedeeld.

Aanbevelingen

1. Herijk de participatieladder en richt deze in naar de laatste inzichten over burgerparticipatie. Stimuleer daarmee een heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling in het proces. Spits het beleid meer toe op samenwerking met partijen uit de samenleving en op het faciliteren van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Vergroot via die weg het aantal participanten dat zich actief inzet voor de publieke zaak.

2. Organiseer een Kerngroep Burgerparticipatie, bijvoorbeeld onder regie van de burgemeester of de gemeentesecretaris om de verdere professionalisering en verbreding van burgerparticipatie binnen de organisatie te stimuleren.
   Taken van een kerngroep kunnen zijn:
   - verzamelen en ontwikkelen van praktische tools en handreikingen;
   - begeleiden en adviseren van projectleiders, ook tijdens de uitvoering;
   - leveren van bijdragen aan training en deskundigheidsbevordering in participatief werken;
   - monitoren van het rendement van participatietrajecten;
   - stimuleren en ondersteunen van evaluaties van participatieprocessen;
   - periodiek evalueren van het gebruik en de gebruikswaarde van het beleid op papier;
   - vormen van een intern geweten voor participatief werken;
   - invulling geven aan kennismanagement.

3. Organiseer participatie vaker op het niveau van relevante politieke keuzevraagstukken. Bied daarmee aan de raad kansen om zelf het gesprek met partijen uit de samenleving aan te gaan. Stel de raad vaker in staat om te bemiddelen tussen politieke keuzevraagstukken als partijen uit de samenleving er zelf niet uitkomen.
   Voorkom daarmee tevens dat een klankbordgroep een extra speler wordt waarmee langdurig onderhandeld moet worden. Inhoudelijke beleidsverrijking kan ook betekenen dat helder is welke belangen spelen rond een vraagstuk, wat de argumenten pro en contra zijn, welke belangen bemiddeld kunnen worden (‘win-win’) en welke politieke keuzes resteren voor de raad. Dat kan in een relatief korter tijdbestek waarmee de doelmatigheid van deze trajecten in belangrijke mate kan toenemen.

Bijlage 4

Passages uit gemeentelijke beleidsdocumenten m.b.t burgerparticipatie

Algemeen	
Coalitieprogramma 2014 - 2018	Het coalitieprogramma geeft aan de rol van dorpsraden en wijkplatforms te willen versterken. Cliëntenparticipatie in het sociaal domein wordt ingevuld door een onafhankelijke participatieraad. Burgers worden in staat gesteld om te participeren in de vergaderstructuur van de gemeente, waarvoor een maximale transparantie aan alle belanghebbenden wordt geboden. De inzet van het ambtelijk personeel is zichtbaar op plaatsen waar dat echt nodig is.
Uitvoeringsagenda 2014 - 2018	In de uitvoeringsagenda zijn de speerpunten vanuit het coalitieprogramma, de kadernota en de begroting 2015 verder uitgewerkt. Onder de doelstelling van het behoud van levendige dorpen met een duidelijk eigen karakter en identiteit, staat als aanpak om per kern in te zoomen op ontwikkelingen en wensen met toewerken naar een gezamenlijke sociale agenda. Hierbij wordt een nieuwe interactieve werkwijze ontwikkeld, die recht doet aan de veranderde visie op de verhoudding tussen overheid en samenleving (speerpunt 1, p. 7). Voor het doel van een steviger functioneren van dorpsraden, wijkplatforms en Oranjeverenigingen worden gesprekken gevoerd, dat een overzicht van diverse bedoelingen en behoeften oplevert. Dit wordt gekoppeld aan het eerste actiepunt uit het coalitieprogramma; behoud van levendige dorpen (speerpunt 7, p. 14). Tegen de achtergrond van de veranderende positie van de gemeente in de samenleving is als doel geformuleerd, een meer klantgerichte aanpak bij het realiseren van samenlevingsvraagstukken. Het vormgeven van een gekantelde manier van werken wordt in verschillende acties ondergebracht (speerpunt 42, p. 56). Onderzoeken mogelijkheden voor één integrale, lokale omgevingsvisie met een zorgvuldig en interactief proces met de belangrijke partners, zoals lokale natuur- en milieuorganisaties, corporaties , inwoners en bedrijven (speerpunt 51, p. 65).

Voortgang Uitvoeringsagenda 2014 - 2018	De informatiememo aan de raad van 9-12-2015 bevat een samenvatting van de voortgang. Daarin wordt participatie als een thema benaderd. Er wordt melding gemaakt van gesprekken die zijn gevoerd over de levendigheid van dorpen, kunstgrasvelden, wandelroutes, het economisch actieplan, het veiligheidsbeleid, huisvesting van het OBC, kleine subsidies, de bibliotheek en het sociaal domein. In de informatiememo van 20-4-2016 wordt op het punt van participatie ook melding gemaakt van verschillende activiteiten.
Uitvoeringsagenda 2016 - 2018	Deze uitvoeringsagenda is een geactualiseerde versie van de uitvoeringsagenda 2014 – 2018. Speerpunt 7 is vervallen en samengevoegd met speerpunt 1: Kernenestafette (kracht van de kernen). Het beoogd effect is opnieuw geformuleerd en is nu het versterken van de levendigheid en sociale vitaliteit van de kernen vanuit de urgentie van de kernen zelf, waarbij er meer ruimte komt voor inzet van de samenleving en voor initiatieven van bewoners zelf. Daarnaast het opdoen en delen van ervaring in de “nieuwe“ manier van samenwerken tussen samenleving en gemeente. In 2015 is een kernenestafette van start gegaan. Een viertal kernen is onder begeleiding van Spectrum aan de slag gegaan met hun eigen proces; het verder ontwikkelen van initiatieven uit de kern waarvoor urgentie wordt ervaren en energie en krachten uit de kernen worden gebundeld om een bijdrage te leveren aan de levendigheid en/of sociale vitaliteit van de kern. Het eindresultaat is dat zes kernen een proces in de kernenestafette hebben doorlopen. Speerpunt 42 heeft een andere naam gekregen: “Van buiten naar binnen”. Het doel is een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van de gemeente van de toekomst en stappen te benoemen die we moeten zetten om ook in de toekomst de aansluiting met de samenleving te houden. Welke cultuur, structuur, sturing, werkwijzen en dergelijke zijn daarvoor nodig? In acht sessies gaat een groep medewerkers uit verschillende teams, de Kweekvijver, op zoek naar de gemeente en ambtenaar van de toekomst. Voor speerpunt 51 is het beoogde effect een strategisch politiek/bestuurlijk document, dat het beleid voor de fysieke omgeving integraal omschrijft en iedereen uitnodigt en inspireert om mee te denken, praten en doen. Aan de uitvoeringsagenda zijn ook speerpunten toegevoegd.
Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007	De verordening gaat over inspraak en die wordt in de verordening gedefinieerd als de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

Verordening burgerinitiatief Overbetuwe 2007	Onderwerpen die de gemeenteraad niet oppakt, kunnen inwoners onder bepaalde voorwaarden op de raadsagenda laten plaatsen. Ook ideeën waaraan nog niemand gedacht heeft, kunnen bij de raad worden ingediend
Interactiewijzer 2007	Deze notitie is rond de inwerkingtreding van de inspraakverordening opgesteld en bevat een beschrijving van wat in Overbetuwe wordt verstaan onder interactief werken. Er worden voor een interactief beleidsproces randvoorwaarden genoemd en de notitie bevat een werkwijze voor de interactieve aanpak. De formele status van dit document was in eerste instantie niet duidelijk maar het zou wel worden gehanteerd in de uitvoering. Later in de onderzoeksperiode bleek de interactiewijzer te zijn vastgesteld door het college op 6-2-2017.
Sociaal Domein	
Sociaal Maatschappelijke visie 2013	De visie gaat in op landelijke trends, ontwikkelingen en wetgeving en daarmee op nieuwe verhoudingen in het sociaal-maatschappelijke domein en een veranderende kijk op de rol van de overheid. Participatie, zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid worden gezien als de toverwoorden in het moderne beleid. Werken in en netwerksamenleving houdt volgen de visie in, dat de gemeente op de interactieladder vaker opschuift naar het niveau van co-productie en meebeslissen.
Beleidsplan Sociaal Domein 2015-2017	In het beleidsplan wordt in het hoofdstuk bedrijfsvoering een paragraaf gewijd aan de communicatie. Het veranderproces wordt zoveel mogelijk vormgegeven in samenwerking met (georganiseerde) cliënten en inwoners, netwerkpartners, de gemeenteraad en de werkorganisatie. Het strategisch communicatieplan voor de decentralisaties vormt hiervoor de basis. Tot de doelgroepen voor de communicatie hoort ook de participatieraad.
Verordening participatieraad gemeente Overbetuwe 2015	De participatieraad is ingesteld om de opdracht van de gemeente met betrekking tot de burgerparticipatie binnen het sociaal domein uit te voeren. De participatieraad brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan het college van burgemeester en wethouders en/of de raad. In het kader van dit onderzoek wordt nog afzonderlijk ingegaan op het functioneren van de participatieraad.

Communicatieplan “Overbetuwe verbindt” Decentralisaties in samenhang 2014	Het plan beschrijft de communicatiestrategie voor 2014 die zowel de transformatie als de transitie ondersteunt. Er worden 5 communicatiedoelen uitgewerkt in 5 pijlers, o.a. de campagne `Overbetuwe verbindt`. De gemeente geeft een nieuwsbrief “Overbetuwe verbindt” uit en brengt daarin initiatieven van inwoners in beeld.
Transformatieagenda (2015-2016) • Inwonerinitiatie-ven/ Right to Challenge • Versterken sociale vitaliteit per kern	Voor wat betreft burgerparticipatie is het project over inwonersinitiatieven uit de transformatieagenda (nr. 5) relevant. In de nieuwe manier waarop zorg en ondersteuning zijn georganiseerd, wordt meer inzet van de samenleving gevraagd. Ideeën en initiatieven komen van inwoners, maar soms ontbreekt het aan kennis en mogelijkheden om de initiatieven verder uit te werken. Zowel gemeente als inwoners moeten wennen aan de nieuwe verhoudingen, waarin de gemeente zich terughoudender opstelt en het initiatief bij de inwoners laat. De gemeente heeft een publieksprijs gewonnen van het A&O-fonds voor het idee van de ‘Snelkookpan’. Dit is een te ontwikkelen methode om burgerinitiatieven een jumpstart te geven. In de snelkookpan bedenken gemeente en inwoners, samen met andere relevante partijen, gezamenlijk wat er nodig is om het idee of initiatief van de grond te krijgen. Het doel is het ontwikkelen van een methode om inwoners te helpen hun ideeën en initiatieven in de praktijk uit te voeren. Eind oktober 2016 rapporteert het college over de afsluiting van het project aan de raad. Een ander project dat verband houdt met burgerparticipatie komt uit de uitvoeringsagenda: het versterken sociale vitaliteit per kern (nr. 8). Daar wordt echter enkel over gerapporteerd met een verwijzing naar diezelfde uitvoeringsagenda.

Transformatieagenda 2.0 (2017 - 2018)	In het plan van aanpak voor de transformatieagenda 2.0 schrift het college in juli 2016 het volgende: *"De doelen uit het Transformatieprogramma zijn niet binnen 2 jaar te realiseren. Willen we deze doelen zo bereiken, dat we 'klaar zijn voor de toekomst', dan moeten we de samenleving een impuls geven. Dit vraagt om een grote cultuurverandering (transformatie) in het Sociaal Domein. Bij deze transformatie zijn zowel de medewerkers van gemeenten en zorgorganisaties betrokken, als de mensen die zorg nodig hebben en/of mantelzorg geven. Het omvat de hele participatiesamenleving: de samenleving waarin mensen meedoen naar vermogen, elkaar helpen en er zorg en ondersteuning is voor de mensen die dat nodig hebben.* *Zo'n cultuurverandering is niet van vandaag op morgen te realiseren. Onderzoeken gaan uit van een gemiddelde van 7 jaar, of zelfs 15 jaar. De verzorgingsstaat is immers ook niet in een paar jaar gebouwd. De afgelopen anderhalf jaar hebben we hard gewerkt aan de projecten uit deze agenda. Deze thematische aanpak heeft geholpen om echt met de verschillende onderwerpen uit het sociale domein aan de slag te gaan. Hiermee zijn al mooie resultaten geboekt (zie paragraaf 2). Maar we zijn nog niet klaar. Als we 31 december 2016 stoppen, dan stopt het hele leerproces, worden de ingezette projecten beëindigd en daarmee ook de transformatie naar een toekomstbestendig Sociaal Domein."*
P&C cyclus (in deze cyclus is sprake van integrale afweging van doelen, activiteiten en budgetten)	
Kadernota 2015	In de paragraaf Algemeen bestuur in de thematische toelichting wordt aangegeven, dat dorpsraden en wijkplatforms vaker zeggenschap over budgetten moeten krijgen, in te vullen door een andere manier van werken: dorpsraden krijgen een grotere rol in het realiseren van dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) en krijgen daarvoor de beschikking over een aantal bestaande budgetten.
Programmabegroting 2015	De speerpunten t.a.v. levendige dorpen en dorpsraden e.a. krijgen een plek in de transformatieagenda. In die agenda valt echter te lezen, dat de rapportage over de stand van zaken loopt via de kwartaalrapportages van de uitvoeringsagenda.
Kadernota 2016	De voorjaarsnota, onderdeel van deze kadernota, bevat een samenvatting van de voortgang van de Uitvoeringsagenda 2014-2018, onderdeel participatie.

Programmabegroting 2016	In het programma Openbare orde en veiligheid is het verhogen van de burgerparticipatie één van de activiteiten. Deze activiteit vloeit voort uit het Uitvoeringsplan IV 2015-2016, behorende bij de Nota Integrale Veiligheid (IV). In het programma Algemeen Bestuur staat bij het speerpunt behouden van levendige dorpen, het kernenbeleid centraal. De Kernenestafette is het middel voor de uitvoering. Daarnaast is ook versterking van het functioneren van dorpsraden, wijkplatforms en Oranjeverenigingen een speerpunt. Dat wordt gekoppeld aan het kernenbeleid. In de paragraaf Bedrijfsvoering is de inspanning opgenomen om de bedrijfsvoering op een moderne en kostenbewuste wijze in te rechten, om op die manier de verbindingen tussen bestuur en inwoners te bevorderen. Ook het vormgeven van een gekantelde manier van werken wordt vermeld; een speerpunt in de Uitvoeringsagenda 2014-2018.
Kadernota 2017	De voorjaarsnota, onderdeel van deze kadernota, bevat een samenvatting van de voortgang van de Uitvoeringsagenda 2014-2018, onderdeel participatie.
Programmabegroting 2017	In de uiteenzetting van de financiële positie wordt een paragraaf gewijd aan de gemeentelijke huisvesting. “Wat de kans op bezwaren kan verkleinen is door aan de voorkant van het proces zwaar in te zetten op burgerparticipatie door in gesprek te gaan met omwonenden en winkeliers.” In het programma Algemeen bestuur wordt melding gemaakt van de Kernenestafette. In de paragraaf Bedrijfsvoering is opgenomen om naar een communicatievere organisatie te willen en daartoe te richten op onder meer het speerpunt: ondersteunen van (nieuwe) initiatieven op gebied van inwonerparticipatie en inwonersonderzoek.
Kadernota 2018	De kadernota maakt melding van de nieuwe Omgevingsvisie die in cocreatie met de samenleving is opgesteld. Ook wordt melding gemaakt de kernenestafette en het voornemen om in 2018 te bekijken hoe die werkwijze kan worden uitgebreid en de verbinding tussen het fysieke en sociale domein kan worden versterkt.
Programmabegroting 2018	In het programma Algemeen bestuur wordt aangegeven, dat er meer ruimte komt voor inzet van de samenleving en voor initiatieven van bewoner zelf. Daarnaast het opdoen en delen van ervaring in de “nieuwe” manier van samenwerken tussen samenleving en gemeente.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe