QuickScan Burgerparticipatie bij de totstandkoming van een wijkvisie en een tweetal dorpsvisies

Rekenkamercommissie Stadskanaal

Emina Lukovac, Rom Afman

26 februari 2023

Inhoud

1 Inleiding en aanpak van het onderzoek 3

1.1 Aanleiding onderzoek 3

1.2. Wat is burgerparticipatie nu eigenlijk? 3

1.3. Doel van het onderzoek 4

1.4. Vraagstelling & Scope 4

1.5. Normenkader 5

1.6. Onderzoeksverantwoording 5

1.7. Leeswijzer 5

2. Conclusies en aanbevelingen 6

2.1 Conclusies 6

2.2 Aanbevelingen 7

Reactie en nawoord 8

Reactie college van B&W 8

Nawoord 9

3. Bevindingen 9

3.0 Inleiding bevindingen 9

3.1 Burgerparticipatie en overheidsparticipatie: begrippen gedeeld? 10

3.2 Visie, beleid en doelen burgerparticipatie 13

3.3 Doelen burgerparticipatie: meetbaar en behaald? 14

3.4 Organisatie, kaders, spelregels en (rand)voorwaarden burgerparticipatie 15

3.5 Behoefte aan kaders en regels voor burgerparticipatie? 15

3.6 Ervaring procesverloop totstandkoming visies door inwoners, ondernemers en organisaties 17

3.7 Ervaring procesverloop totstandkoming visies door gemeente, college- en raadsleden 18

3.8 Rol van de gemeenteraad 19

3.9 Welke ondersteuning heeft de raad nodig? 19

3.10 Mogelijke verbeterpunten voor de toepassing van burgerparticipatie 20

Bijlage 1: Normenkader 21

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden/contactpersonen 24

Bijlage 3: Nota doorontwikkeling wijkgericht werken 2017 25

1 Inleiding en aanpak van het onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

Verschillende fracties van de gemeente Stadskanaal hebben 'Burgerparticipatie bij een wijkvisie en een tweetal dorpsvisies' als potentieel onderzoeksonderwerp ingebracht (onderwerp groslijst) bij de Rekenkamercommissie (hierna: Rkc). Vragen die raadsleden hierover stelden hadden betrekking op het proces van totstandkoming van deze visies en hoe burgerparticipatie werd beleefd. Daarbij mag verwacht worden dat burgerparticipatie als instrument in toenemende mate bij beleidsvoorbereiding maar ook bij beleidsbepaling en beleidsuitvoering ingezet gaat worden. De Rkc heeft besloten hier onderzoek naar te doen. Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd in de vorm van een QuickScan. Dat betekent dat het onderzoek met een korte doorlooptijd en met een beperkte scope wordt uitgevoerd.

1.2. Wat is burgerparticipatie nu eigenlijk?[1]

Burgers zijn de motor van de gemeente waarin ze wonen, ook in de gemeente Stadskanaal. Zij zijn de ziel van een wijk, het leven in de brouwerij, het vandaag en het morgen, en vandaar is het normaal dat burgers zich betrokken voelen bij alles wat er in hun directe omgeving gebeurt. Maar de besluitvorming, de ideeën en de uitvoering daarvan vinden plaats in de bestuurskamers van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de vergaderzalen van ambtenaren, of nog verder weg, in Den Haag.

Om ervoor te zorgen dat burgers zich enerzijds meer betrokken voelen bij wat er in hun gemeente gebeurt en anderzijds om maatschappelijk draagvlak te creëren voor gemeentelijke beslissingen vragen gemeenten burgers om advies. Dit kan via digitale platformen gebeuren, via adviesraden of consultatierondes. Burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden toegepast: bijvoorbeeld om een maatschappelijk probleem in kaart te brengen, of als een gemeente een beter beeld wil krijgen van wat burgers in hun gemeente nu eigenlijk bezighoudt.

Voor de gemeente is het een handig informatief instrument, en voor burgers is het een mogelijkheid om op een bepaalde manier bij te dragen aan interactieve beleidsvorming. Ook kan het gezien worden als een methode voor zowel de "burgerparticipatie gemeente" als burger om de lijnen kort te houden en sluimerende of vergevorderde conflicten uit te spreken.

Maar wat is het belang van participatie?

- Participatie zorgt ervoor dat er een (betere) besluitvorming zal plaatsvinden doordat alle belangen vroegtijdig in beeld zijn gebracht en met deze belangen rekening kan worden gehouden.
- Door de inbreng van belanghebbenden worden plannen verrijkt en verbeterd.
- Participatie verhoogt de kwaliteit van een besluit en verkleint de kans op onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures.

[1] Zie https://www.gemeentepeiler.nl/wat-is-burgerparticipatie/

1.3. Doel van het onderzoek

De gemeente Stadskanaal past burgerparticipatie bij het wijkgericht werken op verschillende niveaus toe. De rol die de gemeente aanneemt, hangt af van de karakteristiek/situatie van de buurt. Gaat het minder goed in de wijk dan zal de gemeente een initiërende en actieve rol aannemen terwijl de rol veelal faciliterend is bij een wijk die er goed voor staat[2] . De Rkc brengt de wijze van burgerparticipatie in beeld bij de totstandkoming van een wijkvisie en een tweetal dorpsvisies. Het gaat daarbij om de dorpsvisies van Vledderveen en Musselkanaal en de wijkvisie van Cereswijk. Het proces -op welke manier heeft burgerparticipatie plaatsgevonden- staat centraal en niet de uitkomst.

1.4. Vraagstelling & Scope

In het licht van het voorgaande luidt de centrale vraag als volgt:

Hoe geeft de gemeente Stadskanaal invulling aan burgerparticipatie, getoetst aan de totstandkoming van een wijkvisie en twee dorpsvisies?

Deelvragen:

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Is er een gedeeld beeld ten aanzien van centrale begrippen bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie?
2. Waaruit bestaan de visie, het beleid en de doelen van burgerparticipatie?
3. In hoeverre worden de doelen van burgerparticipatie behaald en is dit meetbaar?
4. Hoe is burgerparticipatie georganiseerd en wat zijn de spelregels? Zijn (rand)voorwaarden aanwezig voor burgerparticipatie en wat zijn de beperkingen?
5. Is er behoefte aan kaders en regels voor burgerparticipatie en zo ja welke?
6. Hoe wordt het procesverloop ervaren bij de totstandkoming van dorps- en wijkvisie door inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties? Is er ruimte voor burgerinitiatieven?
7. Hoe wordt het procesverloop van totstandkoming van dorps- of wijkvisie ervaren door gemeentelijke vertegenwoordigers, college- en raadsleden? Is er ruimte voor burgerinitiatieven?
8. Hoe zien raadsleden hun rol bij burgerinitiatieven en wordt ook conform die rol gehandeld?
9. Welke ondersteuning heeft de raad nodig van het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol (kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger) goed te kunnen uitoefenen?
10. Waar zitten mogelijke verbeterpunten voor de toepassing van burgerparticipatie?

[2] Zie Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017 d.d. 4 juli 2017, blz. 9.

1.5. Normenkader

Het gehanteerde normenkader is door de Rekenkamercommissie vastgesteld op basis van deskresearch en een beleidsanalyse. Het normenkader is opgenomen in de bijlage (bijlage 1).

1.6. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd:

1. Deskresearch en beleidsanalyse:

- Bestuderen beleidskaders (visie op burgerparticipatie, beleidsregels);
- Bestuderen relevante regelgeving (verordeningen, participatie Omgevingswet);
- Bestuderen proces en participatie totstandkoming dorps- en wijkvisies.

2. Interviews met direct betrokkenen:
- Ambtelijk betrokkenen (dorps- en wijkcoördinatoren, strategisch concern adviseurs);
- Verantwoordelijk portefeuillehouder;
- Raadsdelegatie
- Wijk- en dorpsraden

3. Opstellen (concept)-rapportage
- Inclusief ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

1.7. Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is een toelichting gegeven op de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 2 treft u de conclusies en aanbevelingen aan evenals de reactie van het college van B&W op dit rapport en het nawoord van de rekenkamercommissie. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksbevindingen weergegeven aan de hand van de beantwoording van de tien deelvragen.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

In deze QuickScan staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe geeft de gemeente Stadskanaal invulling aan burgerparticipatie, getoetst aan de totstandkoming van een wijkvisie en twee dorpsvisies?

Generiek:
- Er bestaat een redelijke consensus over de begrippen burgerparticipatie en overheidsparticipatie;

- Er ontbreekt een generiek kader dat inhoud geeft aan het gemeentelijk participatiebeleid, maar er zijn wel voornemens om dit (partieel) in te voeren, bijv. binnen het fysiek domein (Omgevingswet) en Participatieverordening;

- Door het ontbreken aan algemeen beleid liggen er ook geen doelen vast die met burgerparticipatie bereikt zouden moeten worden. Deze doelen zijn dan ook niet meetbaar en toetsbaar gemaakt. Het is niet mogelijk achteraf een conclusie te trekken of de doelen van burgerparticipatie behaald zijn;

- Er ontbreken kaders en spelregels hoe de gemeente omgaat met burgerinitiatieven. Gemeente reageert nu ad hoc op een burgerinitiatief, wat onduidelijkheid oplevert bij een initiatiefnemer.

Specifiek:
- De nota “Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017” kent burgerparticipatiebeleid en doelen (op hoofdlijnen) die hiermee bereikt moeten worden;

- De gemeentelijke organisatie levert maatwerk bij burgerparticipatie bij de totstandkoming van wijk- en dorpsvisies. Dit houdt in dat:
    * de ondersteuning groter is vanuit de gemeentelijke organisatie wanneer de wijk of het dorp dat nodig heeft;
    * de ondersteuning faciliterend is als de wijk of het dorp het traject bij de totstandkoming van het wijk- of dorpsvisie met eigen inzet en vakmanschap kan doorlopen;
    * de ondersteuning achterwege zal blijven als vanuit de wijk of vanuit het dorp geen behoefte bestaat om te komen tot een wijk- of dorpsvisie.

- Voordat de visietrajecten zijn gestart zijn geen heldere kaders door de raad gesteld en meegegeven. Ook zijn er bij de trajecten geen momenten van reflectie, evaluatie of bijsturing geweest;

- Bij de betrokken wijk- en dorpsraden is het niet altijd eenduidig en helder hoe burgerparticipatie georganiseerd en concreet belegd is en wat de kaders en spelregels zijn. De verwachtingen bij een wijk- of dorpsraad zijn hoger dan gemeente kan waarmaken. Gemeente kan verwachtingen optimaler afstemmen en communiceren.

2.2 Aanbevelingen

1. Stel kaders op voor burgerparticipatiebeleid met duidelijke spelregels, zowel voor de rol van de burger als voor de rol van de gemeente. Stem de verwachting over de rollen ook gedurende het traject af.

2. Ondersteun medewerkers bij het toepassen van burgerparticipatie en coördineer burgerparticipatie met een participatiecoach.

3. Stel kaders op voor burgerinitiatieven met duidelijke spelregels en stem daarbij de gemeentelijke verwachtingen optimaler af met de initiatiefnemers.

Reactie en nawoord

Reactie college van B&W

Op 2 februari 2023 ontvingen wij uw rapport 'QuickScan Burgerparticipatie bij de totstandkoming van een wijkvisie en een tweetal dorpsvisies'. In dit rapport brengt u de wijze van burgerparticipatie in beeld bij de totstandkoming van een wijkvisie en een tweetal dorpsvisies. Het gaat daarbij om de dorpsvisies van Vledderveen en Musselkanaal en de wijkvisie van Cereswijk.

Wij hebben in onze vergadering van 21 februari 2023 kennisgenomen van dit Rekenkameronderzoek. In deze brief leest u onze bestuurlijke reactie.

Hartelijk dank voor uw uitgebreide rapport. Wij zijn verheugd te mogen vernemen dat onze gemeente op verschillende onderdelen volledig of gedeeltelijk voldoet aan de door u opgenomen normen van burgerparticipatie.
In uw onderzoek toetst u de burgerparticipatie aan de totstandkoming van wijk- en dorpsvisies. Wij zijn van mening dat u de theoretische participatieprocessen uitgebreid in uw rapport belicht. Wat ons betreft komt de relatie tussen deze theorie en de visietrajecten in het rapport, gezien de centrale vraagstelling, slechts beperkt terug.

De Rekenkamercommissie doet een drietal aanbevelingen, die wij hieronder van een reactie voorzien.

Eerste aanbeveling

U beveelt aan om kaders op te stellen voor het burgerparticipatiebeleid. Op dit moment is er een wetsvoorstel genaamd 'Versterking participatie op decentraal niveau' in voorbereiding. Zodra deze wet is vastgesteld zullen wij starten met de implementatie daarvan in de gemeente Stadskanaal. Tot die tijd werken wij op projectmatige basis aan burgerparticipatie bij allerlei ontwikkelingen in de gemeente, zoals ook door uw rekenkamercommissie opgemerkt op pagina dertien van het rapport.

Tweede aanbeveling

Ten tweede beveelt u aan om medewerkers te ondersteunen en de coördinatie te beleggen bij een participatiecoach. Onze organisatie heeft een participatiecoördinator, deze rol is belegd bij een strategisch adviseur. Met de komst van de bovengenoemde wet verwachten wij dat ook deze rol binnen de organisatie explicieter naar voren komt.

Derde aanbeveling

Als laatste beveelt u aan om voor burgerinitiatieven te werken met duidelijke spelregels inclusief verwachtingsmanagement. Het is voor ons college niet geheel duidelijk wat u beoogt met uw aanbeveling. Wij zijn van mening dat met de door ons gehanteerde regels met betrekking tot aanvragen van subsidies, de ondersteuning door dorps- en wijkcoördinatoren, inspreekmogelijkheden in de gemeenteraad én gesprekken die ons college en onze ambtenaren met inwoners, organisaties en bedrijven voeren verschillende mogelijkheden bestaan voor actieve burgerparticipatie. Wel werken wij in de komende collegeperiode aan versterking van de lokale democratie. Wij doen dat in nauwe samenwerking met de gemeenteraad.

Wij danken de Rekenkamercommissie voor haar onderzoek en zien uit naar een prettige voortzetting van de samenwerking.

Nawoord

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college een uitgebreide reactie heeft gegeven op dit rapport en de conclusies en aanbevelingen. Ook stemt het de rekenkamercommissie tevreden dat het college ten aanzien van de drie aanbevelingen in de nabije toekomst actie zal ondernemen of al van plan was hierop actie te ondernemen om zo ook burgerparticipatie op een nog hoger plan te brengen.

Het college schrijft in zijn reactie dat de rekenkamercommissie de theoretische participatieprocessen uitgebreid toelicht in dit rapport en dat de relatie tussen deze theorie en de visietrajecten in het rapport, gezien de centrale vraagstelling, slechts beperkt terugkomt. De rekenkamercommissie deelt deze opvatting niet aangezien de onderzoeksbenadering niet vanuit de theoretische maar vanuit de procesmatige invalshoek is uitgevoerd. Hierbij is dan ook onderzocht in hoeverre de benodigde processtappen zijn opgesteld en ingebed zijn en in hoeverre de burger in die processtappen geparticipeerd heeft.

Ten aanzien van de opmerking van het college dat het college niet geheel duidelijk is wat de rekenkamercommissie beoogt met de aanbeveling rondom het verwachtingsmanagement wordt hierop nog ingegaan. Met betrekking tot het verwachtingsmanagement wordt in dit onderzoek bedoeld het afstemmen van verwachtingen over en weer gedurende het traject van het opstellen van de visie en de uitvoering ervan. Hierbij kan gedacht worden aan meer momenten de tijd nemen voor afstemming, reflectie, evaluatie en bijsturing. Daarnaast kan het voor een nog meer optimale effect van toegevoegde waarde zijn proactiever de wijk- en dorpsraden van informatie te voorzien; niet alleen schriftelijk of digitaal maar bijvoorbeeld ook via informele bijeenkomsten.

3. Bevindingen

3.0 Inleiding bevindingen

In dit hoofdstuk staan de bevindingen van het onderzoek centraal. Maar eerst wordt kort aangegeven wat het wijkvisietraject inhoudt.

De gemeente Stadskanaal werkt vanaf 2012 wijkgericht. Met het wijkgericht werken stimuleert de gemeente onder andere bewonersparticipatie en leefbaarheid in dorpen en wijken. De gemeente doet dit samen met bewoners, dorps- en wijkraden, woningcorporaties, welzijns- en zorgorganisaties, ondernemers en (sport)verenigingen. In de jaren 2016-2017 vond er een evaluatie door een externe partij plaats van het wijkgericht werken. Deze evaluatie is samengevat terug te vinden in hoofdstuk 3 van de 'Nota doorontwikkeling wijkgericht werken 2017', zie bijlage 3.

De nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" is de basis hoe invulling plaatsvindt van het wijkgericht werken. Een belangrijk onderdeel van het wijkgericht werken is het wijkvisietraject, dat achtereenvolgens met een vijftal stappen doorlopen zou moeten worden:

1. Kijk op de wijk: deze stap beschrijft de huidige situatie van de wijk;
2. Wijkvisie: deze stap vloeit voort uit de 'Kijk op de wijk' en beschrijft hoe de wijk er over tien jaar uit zou kunnen zien;
3. Programma: het programma beschrijft welke opgaven er zijn om de visie te realiseren;
4. Projectenagenda: hierin staat beschreven welke acties/projecten wanneer gedaan worden en welke organisatie projecteigenaar is. Jaarlijks komt er een nieuwe projectenagenda voor het komende jaar;
5. Integrale wijkevaluatie: dit beschrijft de voortgang van de uitvoering van projecten en biedt de mogelijkheid nieuwe situaties in te brengen.

Welke organisaties nemen deel aan het wijkvisietraject? Dit hangt sterk af van het type wijk of dorp waarvoor een wijk- of dorpsvisietraject wordt doorlopen. Naast de wijkraad of dorpsbelangen kunnen Welstad, Lefier, de ondernemersvereniging en/of welzijnsorganisaties een rol spelen. Maar er sluiten ook andere spelers aan als deze een rol vervullen in de wijk of het dorp. En uiteraard doet de gemeentelijke wijk- of dorpscoördinator mee, maar zijn/of haar aandeel hangt sterk af van het feit hoe de wijk of dorp invulling geeft aan burgerparticipatie.

Participatie onder de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Participatie blijkt een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zal participatie voor meer draagvlak en betere besluiten moeten zorgen. Dit kan tijdwinst opleveren. Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hóe de participatie moet plaatsvinden. Wel zal de gemeente moeten bepalen hoe zij invulling gaat geven aan het participatiebeleid. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek was nog niet bekend hoe de gemeente hier uitvoering aan gaat geven.

3.1 Burgerparticipatie en overheidsparticipatie: begrippen gedeeld?

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of alle geïnterviewden[3] hetzelfde beeld hebben over burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Daarbij wordt de volgende deelvraag beantwoord:

1. Is er een gedeeld beeld bij de begrippen burgerparticipatie en overheidsparticipatie?

Wat wordt bedoeld met burgerparticipatie? Burgerparticipatie blijkt een paraplubegrip en kent meerdere verschijningsvormen en definities. Wij definiëren burgerparticipatie in dit rapport als volgt:

'Burgerparticipatie is het proces waarbij de gemeente, inwoners, bedrijven, instellingen en organisaties en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en via een vooraf vastgestelde aanpak, samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen. Participatie kan plaatsvinden in verschillende fasen van het beleidsproces: de totstandkoming, uitvoering of evaluatie van beleid. Afhankelijk van het onderwerp wordt de burger op verschillende momenten in beleidsprocessen betrokken.'

De meest vergaande vorm van burgerparticipatie is het **burgerinitiatief** waarbij burgers zelf het initiatief nemen en meestal ook de regie houden over het initiatief. Via een burgerinitiatief komt een onderwerp op de politieke agenda.

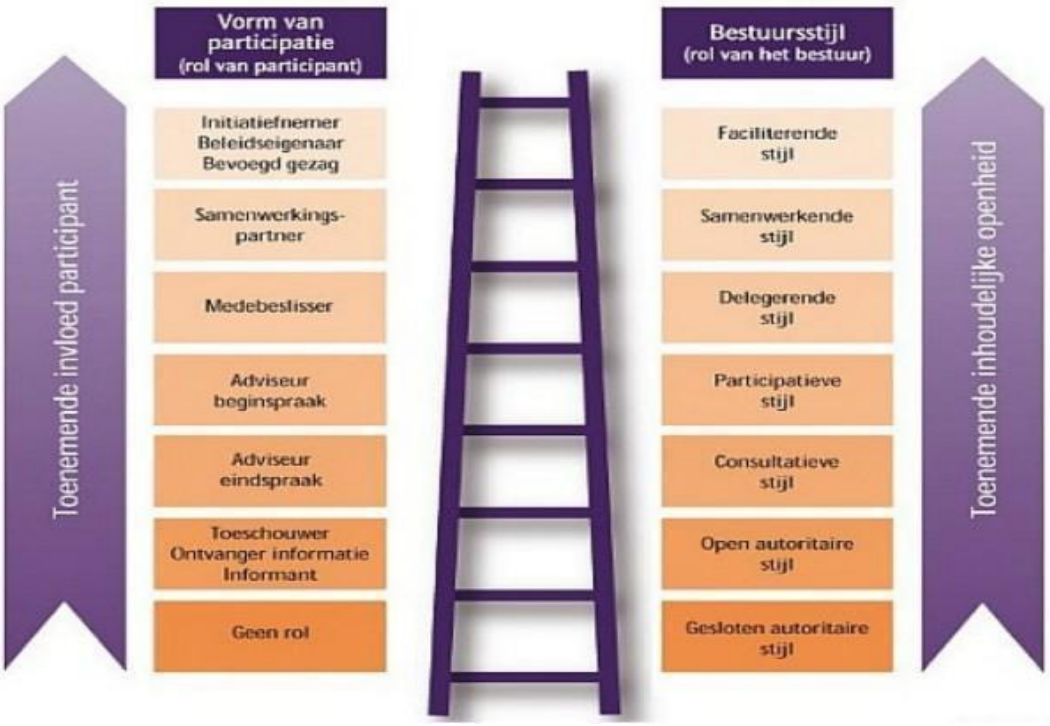
Naast burgerparticipatie onderscheiden we overheidsparticipatie. Bij overheidsparticipatie participeert de overheid in initiatieven van burgers en/of organisaties. Er is dus sprake van een omgekeerde samenwerking: de overheid participeert in bestaande initiatieven van burgers en organisaties, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar. De overheid faciliteert vooral.

Ook de gemeente geeft in de nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" [4] een beschrijving van burgerparticipatie en overheidsparticipatie en het proces om te komen van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie:

Leren door doen[5].
Participatie ontstaat niet als de overheid zegt dat het moet, maar als de mensen vinden dat het kan. Participatie is meer dan wat ooit inspraak en interactieve besluitvorming was. Het gaat bij het sturen op en met maatschappelijke energie niet om burgers die worden uitgenodigd of opgeroepen om met de overheid mee te denken, maar om burgers die zelf het initiatief nemen om ergens te doen wat de overheid voorheen deed of naliet. Ze betreden het publieke domein, maar niet op uitnodiging. En daarmee wordt een switch gemaakt van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie en moet de overheid concurreren met haar burgers over wat er in de leefwereld gebeurt. Dit betekent niet dat de overheid terugtreedt, maar het is én-én.

De mate waarin burgerparticipatie plaatsvindt kan dus sterk verschillen. De mate van burgerparticipatie vraagt ook om een bestuursstijl die hiermee synchroon loopt. Onderstaand schema geeft hiervan een overzicht.

[3] In bijlage 2 staat een overzicht van de geïnterviewden.
[4] Zie "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017", blz. 4.
[5] Van der Steen (NSOB), Scherpenisse (NSOB), Hajer (PBL), Van Gerwen (PBL), Kruitwagen (PBL): *Leren door doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. ISBN978075297409, 2014.



[6]

Uit de interviews met de wijk- en dorpsraden komt naar voren dat er geen éénduidig beeld bestaat over de begrippen burger- en overheidsparticipatie. Voor de één blijkt niet altijd duidelijk te zijn wat onder deze begrippen wordt verstaan en de gemeente licht de begrippen burger- en overheidsparticipatie ook niet altijd toe (bij de start van een visietraject), terwijl de ander genoeg ervaring heeft hoe de gemeente dit invult. Bij burgerparticipatie heeft de burger een stem (adviserend en meer) en invloed op het overheidsbeleid. Bij overheidsparticipatie luistert de overheid naar de burgers voor wie het beleid bedoeld is.
Het college geeft aan bekend te zijn met de begrippen. In essentie gaat het bij burgerparticipatie om het betrekken van burgers in de brede zin, dus ook instellingen en ondernemers bij het gemeentelijk beleid. Bij overheidsparticipatie gaat het om participatie van de overheid bij maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij het voortouw niet perse bij de overheid ligt.
Uit het interview met de raadsdelegatie over dit onderwerp blijkt dat het begrip burgerparticipatie niet onbekend is. Van een eenduidige opvatting is geen sprake, een ieder geeft er op zijn eigen wijze kleur aan en inhoud aan. Een van de opvattingen is opgenomen in de onderstaande quote:

> *“ Burgerparticipatie voor mij is dat burgers ergens aan meedoen, zich gehoord voelen.”*

Wat het begrip overheidsparticipatie inhoudt is lastiger te duiden. De overheid doet mee in het proces, maar in welke rol dat gebeurt blijkt niet overduidelijk.

Tussenconclusies:

- Er bestaat een redelijke consensus over de begrippen burgerparticipatie en overheidsparticipatie;
- Consensus kan worden verbeterd door als gemeente duidelijk aan te geven wat met burger- en overheidsparticipatie wordt bedoeld om daarmee een gedeeld beeld over de begrippen te bevorderen.

[6] Ontleend aan: I.M.A.M. Pröpper, de aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Coutinho 2001, 3e herziene druk, 2009

3.2 Visie, beleid en doelen burgerparticipatie

Deze paragraaf gaat in op de deelvraag waaruit de visie, het beleid en de doelen van burgerparticipatie bestaan:

2. Waaruit bestaan de visie, het beleid en de doelen van burgerparticipatie?

Op dit moment bestaat er geen integrale visie op burgerparticipatie. Het collegeprogramma 2022-2026 met als motto “Onze toekomst is al begonnen” beschrijft op onderdelen wel een visie op burgerparticipatie:

a. In het kader van de invoering van de Omgevingswet gaat het college voor een “ja, tenzij-houding” werken aan het eenvoudiger maken van procedures en het beter borgen van bewonersparticipatie;
b. Het samen met de buurt aan de slag met de Gebiedsgerichte Aanpak Maarsveld waar een uitvoeringsplan wordt opgesteld dat naast de sociale opgaven van de wijk ook werkt aan verduurzaming van de woningvoorraad;
c. Gemeente stimuleert eigen initiatief van inwoners en juichen creatieve ideeën toe om zorg en ondersteuning met meer eigen regie van inwoners te organiseren.

Deze visies zijn nog niet verder uitgewerkt en de dorps- en wijkcoördinator geeft het volgende aan:

> “Bij zowel Musselkanaal als Cereswijk hebben de bewoners aangegeven zelf de regie te willen nemen. Het tijdpad is bij beiden niet bekend maar daar maken we dit voorjaar afspraken over hoe we verder gaan en hoe de planning eruit ziet.”

De gemeente Stadskanaal kent geen generiek beleidsdocument voor burgerparticipatie dat bepaalt hoe de gemeente vorm wil geven aan burgerparticipatie en welke spelregels gelden. Uit de interviews komt naar voren dat er een kaderdocument in ontwikkeling is dat invulling moet geven aan de wettelijke verplichting van participatie in de fysieke leefomgeving. Daarnaast wordt er -in afstemming met de provincie en de Groningse gemeenten- gewerkt aan een participatieverordening. Deze participatieverordening vervangt de huidige inspraakverordening door de burgerparticipatie te verbreden van inspraak naar de uitvoering en evaluatie van gemeentelijke beleid. Het verruimt daarmee de mogelijkheden van burgerbetrokkenheid. Uit ons onderzoek komt naar voren dat er geen uitvoering (meer) wordt gegeven aan de huidige Inspraakverordening 2010.

Door het ontbreken aan algemeen beleid liggen er ook geen doelen vast die met burgerparticipatie bereikt zouden moeten worden. Los hiervan geeft de gemeente aan dat er wel voorbeelden zijn van een participatieve manier van werken zoals dit is gebeurd bij onder andere de ontwikkeling van de centrumvisie Stadskanaal, de ontwikkeling van het Willem Diemerplein in Musselkanaal het betrekken van bewoners bij de Gebiedsgerichte Aanpak Maarsveld.

In de nota “Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017” ligt beperkt het beleid vast hoe de gemeente met zijn burgers in de wijk of het dorp om wil gaan. Uit de interviews, zowel binnen als buiten de organisatie, komt naar voren dat dit kader voldoende houvast biedt om de werkwijze vanuit het wijkvisietraject te doorlopen en burgers erbij te betrekken. Wijkgericht werken is een manier van werken, waarbij zowel in beleid als in uitvoering de wijk of dorp het uitgangspunt is. Het gaat daarnaast om een samenhangende aanpak op sociaal, economisch en fysiek gebied, waarbij er veel ruimte is voor burgerinitiatieven en -inbreng en er samengewerkt wordt met verschillende belanghebbende organisaties.

In de nota “Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017” staat verder: ‘Wij maken in 2018 opnieuw wijkscans van alle wijken (voorstel opgenomen in de perspectiefnota 2017). We werken toe naar een

cyclus waarin iedere twee jaar wijkscans gemaakt worden'. De wijkscan van 2018 is pas gereedgekomen in 2019. Achteraf blijkt volgens de geïnterviewde ambtelijk betrokkenen dat het niet zinvol is om dit om de twee jaar te doen omdat de cijfers nagenoeg gelijk zijn of juist niet meer met elkaar te vergelijken zijn. De volgende wijkscan staat daarom gepland voor 2024.

De doelen die samenhangen met het wijkvisietraject zijn:

- Een woonomgeving die schoon, heel en veilig is;
- Er voldoende en kwalitatief goede voorzieningen zijn;
- Er sterke sociale netwerken zijn.

Tussenconclusies:

- In het collegeprogramma wordt aandacht besteed aan visies over burgerparticipatie maar dit is nog niet uitgewerkt in generiek beleid;
- Op het fysiek domein is burgerparticipatiebeleid in voorbereiding. Incidenteel is bij het opstellen van omgevingsvisies ruimte voor burgerparticipatie;
- De Inspraakverordening 2010 wordt niet uitgevoerd, er zijn wel ambtelijke initiatieven voor een Participatieverordening;
- De nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" kent burgerparticipatiebeleid en doelen (op hoofdlijnen) die hiermee bereikt moeten worden.

3.3 Doelen burgerparticipatie: meetbaar en behaald?

3. In hoeverre worden de doelen van burgerparticipatie behaald en is dit meetbaar?

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven zijn er, door het ontbreken van een generiek beleidsdocument, geen doelen vastgelegd die met burgerparticipatie bereikt zouden moeten worden. Wel zijn in de nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" in het wijkvisietraject drie doelen in hoofdlijnen vastgelegd maar deze doelen zijn niet meetbaar en toetsbaar geformuleerd. Doordat vooraf doelstellingen niet meetbaar zijn geformuleerd kan achteraf niet een conclusie getrokken worden of de doelen van burgerparticipatie behaald zijn. Uit de interviews met interne en externe betrokkenen blijkt dat het niet essentieel bevonden wordt om vooraf generiek doelen vast te leggen, maar dat het wijkvisie- of dorpsvisietraject een maatwerktraject betreft dat bijvoorbeeld afhankelijk is van de groep en samenstelling van de bewoners en de verdere context of energie van dat specifieke dorp of die wijk. Dat het vooral belangrijk is in samenwerking een samenhangende aanpak op te stellen en uit te voeren toegespitst op dat betreffende dorp of de wijk. Het gaat dan niet zo zeer om de uitkomsten, maar om het proces van de totstandkoming van de visie; dat deze zorgvuldig plaatsvindt. In de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven dat er een vijftal processtappen zijn opgenomen in de nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" die doorlopen zou moeten worden in het wijkvisietraject. Vanuit de interviews is het beeld bij de onderzoekers dat deze processtappen niet (altijd) doorlopen worden. Het proces in Vledderveen loopt anders omdat Plaatselijk Belang zelf het proces trekt en daarom zijn eigen processtappen bepaalt. In Musselkanaal en Cereswijk zijn de processtappen doorlopen, tenzij gezamenlijk wordt geconcludeerd dat er stappen overgeslagen kunnen worden.

Verder is uit de interviews gebleken dat COVID 19 als gamechanger[7] heeft meegespeeld bij in ieder geval de totstandkoming van de dorpsvisie Musselkanaal en bij de implementatie hiervan. Dit geldt ook voor de uitvoering van de wijkvisie Cereswijk. Hierbij vonden niet toereikend de nodige en gewenste fysieke bijeenkomsten en momenten plaats. Hierdoor heeft het traject forse vertraging opgelopen en zijn zaken niet opgepakt.

[7] gebeurtenis waardoor de situatie totaal verandert

Tussenconclusies:

- Door het ontbreken aan algemeen beleid liggen er ook geen doelen vast die met burgerparticipatie bereikt zouden moeten worden;
- Doelen burgerparticipatie zijn dan ook niet meetbaar en toetsbaar gemaakt;
- Het is niet mogelijk achteraf een conclusie te trekken of de doelen van burgerparticipatie bij de gemeente Stadskanaal behaald zijn;
- De processtappen genoemd in de nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" worden in praktijk niet (altijd) doorlopen maar uit het onderzoek is niet gebleken dat die als nadelig moet worden ervaren;
- Wijkvisie- of dorpsvisietrajecten dienen volgens betrokkenen als maatwerktrajecten gezien te worden;
- COVID 19 heeft als gamechanger meegespeeld bij de totstandkoming van wijkvisie Musselkanaal.

3.4 Organisatie, kaders, spelregels en (rand)voorwaarden burgerparticipatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende deelvraag:

4. Hoe is burgerparticipatie georganiseerd en wat zijn de spelregels? Zijn er (rand)voorwaarden aanwezig voor burgerparticipatie en wat zijn de beperkingen?

Voorafgaande aan de visietrajecten zijn geen heldere kaders gesteld en meegegeven en zijn er geen momenten van reflectie, evaluatie of bijsturing geweest ondanks dat deze in de processtappen in de nota "Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017" zijn opgenomen.

Uit de interviews met de wijk- en dorpsraden komt naar voren dat het niet eenduidig en helder is hoe burgerparticipatie georganiseerd en precies belegd is. Ook komt uit deze interviews naar voren dat het niet altijd duidelijk is wat de rol van de gemeente en wat de rol van de initiatiefnemer is bij de totstandkoming van de dorps- of wijkvisie; hier lijkt dan een verwachtingskloof door te ontstaan. Verder is het niet altijd helder welke mogelijkheden er zijn, bijvoorbeeld over financiële vergoedingen vanuit de gemeente.

Aan de andere kant geven sommige geïnterviewden aan het belangrijker te vinden 'ermee' uit de voeten te kunnen. De geïnterviewde wijk- en dorpsraden geven verder aan niet bekend te zijn met kaders en (rand)voorwaarden of spelregels voor burgerparticipatie. Er zijn geen kaders of spelregels vanuit de gemeentelijke organisatie meegegeven bij de start van de visietrajecten.

Tussenconclusies:

- Voordat de visietrajecten zijn gestart zijn geen heldere kaders door de raad gesteld en meegegeven. Ook zijn er geen momenten van reflectie, evaluatie of bijsturing geweest;
- Bij de betrokken wijk- en dorpsraden is het niet eenduidig en helder hoe burgerparticipatie georganiseerd en precies belegd is en wat de kaders en spelregels zijn.

3.5 Behoefte aan kaders en regels voor burgerparticipatie?

In deze paragraaf komt de 5e deelvraag aan bod waarin duidelijk wordt gemaakt waar wel of juist geen behoefte aan is voor wat betreft de kaders, (spel)regels, organisatie en rollen:

5. Is er behoefte aan kaders en regels voor burgerparticipatie en zo ja, welke?

Enerzijds geven sommige wijk- en dorpsraden in de interviews aan geen behoefte te hebben aan kaders voor burgerparticipatie; er dient niet iets (bijv. een protocol) onnodig opgetuigd te worden. Deze visietrajecten dienen niet te bureaucratisch opgezet te worden maar juist praktisch ingevuld te worden. Vanuit de wijk- en dorpsraden wordt verder toegelicht waarom de behoefte aan kaders en regels daarbij niet zo groot is:

> "Ik geloof in het samen aan de weg timmeren en elkaar opbellen. We zijn niet zo van de regels. In praktijk werkt dat niet zo. Oog hebben voor de bevolking vanuit de gemeente vinden we belangrijk (daar doet de gemeente het voor). Regels vind ik soms ook wel remmend. Er moet dan wat aan de samenwerking mankeren, dat het vastloopt, als je de spelregels erbij wil halen."

Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt ook aangegeven dat het instrument wijkvisietraject (de vijf stappen) verschillend wordt ingezet waardoor er ook een verschil kan zijn hoe het visietraject wordt aangevlogen. Soms zijn intensievere middelen of stappen nodig:

> "Bij het dorpsvisietraject Vledderveen is niet altijd gewerkt vanuit het instrument wijkvisietraject (niet de stappen). In dit traject hebben keukentafelgesprekken (intensiever) plaatsgevonden dat meer past bij een dorpsplan. Hier gaat het meer om fysieke aspecten (onderhoud, verkeerssnelheid) dat kan verschillen ten opzichte van een wijkvisie. Wijk- en dorpsvisies kennen namelijk meer pijlers (economisch, sociaal en fysiek)."

Anderzijds wordt in deze interviews aangegeven dat een afgesproken tijdspad in een project of traject wel belangrijk wordt bevonden, dat gezamenlijk ijkpunten vastgelegd dienen te worden wat er in het traject dient te gebeuren. Ook vinden wijk- en dorpsraden het goed dat er wijk- of dorpscoördinatoren zijn:

> "Dan heb je één aanspreekpunt en dan kun je gericht werken en sneller stappen ondernemen en zaken sneller realiseren. Zo verlies je ook minder vertrouwen van de bewoners."

Ook wordt door de geïnterviewde dorps- en wijkraden aangegeven dat er behoefte is aan betere en proactieve informatievoorziening en structureel overleg met de gemeente (dorps- en wijkcoördinator). Sommige wijk- en dorpsraden hebben behoefte aan vooraf helderder afstemmen van de rollen in het traject. Er is verder ook behoefte aan duidelijkheid wat wel en wat niet kan, welke budgetten en vergoedingen bestaan, welke mogelijkheden er zijn om zaken op te lossen of gezamenlijk in het proces kijken wat de mogelijkheden zijn.

Tussenconclusies:

- Geen behoefte aan kaders en regels en het onnodig bureaucratisch maken van de wijk- en dorpsvisietrajecten;
- Het instrument wijkvisietraject is maatwerk waardoor de stappen en de aanvliegroute in het traject kunnen verschillen;
- Wel behoefte aan afgesproken tijdspad in traject, vastgelegde ijkpunten, borgen van afstemmingsmomenten, vooraf en gedurende traject afstemmen wie welke rol heeft.

3.6 Ervaring procesverloop totstandkoming visies door inwoners, ondernemers en organisaties

In deze paragraaf komt de 6e deelvraag aan bod waarin de geïnterviewde wijk- en dorpsraden namens de inwoners van de betreffende wijken of dorpen een antwoord geven op de volgende deelvraag:

6. Hoe wordt het procesverloop ervaren bij de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie door inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties? Is er ruimte voor burgerinitiatieven?

Vanuit de geïnterviewde wijk- en dorpsraden wordt aangegeven dat in het algemeen de ervaring over het procesverloop van de totstandkoming van de dorps- c.q. wijkvisie positief is. Ook wordt het gewaardeerd dat er in de rol van dorps- of wijkcoördinator één aanspreekpunt is waardoor het proces soepeler en effectiever verloopt. De dorps- of wijkcoördinator brengt de wijk- of dorpsraad in contact met de juiste partijen en contactpersonen (verwijst goed door). Verder wordt gewaardeerd dat er sprake is geweest van gelijkwaardigheid (van de spelers) in het dorps- en wijkvisietraject. Verder vindt men het belangrijk alle partijen (allerlei welzijnsorganisaties, gemeente, Lefier, ondernemersverenigingen, bibliotheek, huurdersverenigingen, kerken etc.) aan tafel te hebben zodat iedereen zich betrokken voelt bij bijvoorbeeld de dorpsagenda en men elkaar beter weet te vinden.

Verder wordt aangegeven dat er ruimte is voor burgerinitiatieven. Daar heeft men actieve en positieve herinneringen aan. Ervaring hierbij is dat niet gewacht moet worden tot het inspreken bij de raadsvergaderingen maar aan de voorkant het gesprek met elkaar aan te gaan; uitnodigingen doen aan de raadsfracties en bij elkaar zitten aan de voorkant.

Het wordt als belangrijk gevonden dat er sprake is van een interactief proces om de komen tot een dorps- c.q. wijkvisie en vanuit deze invalshoek kan de gemeente soms een (pro)actievere rol innemen evenals vooraf en gedurende het traject de invulling van de rollen (van de gemeente en initiatiefnemer) verhelderen en afstemmen. In de uitvoering wordt ervaren dat het hier en daar soms wat stroperig is in de gemeentelijke organisatie en dat het soms iets te lang duurt. De dorps- of wijkcoördinator helpt dan het wat te vergemakkelijken.

Sommige wijk- en dorpsraden hebben geen eigen ontmoetingsplek (meer) en dat wordt als een zeer groot gemis ervaren. Hierbij zou de gemeente mee kunnen denken en wellicht faciliteren hoe alsnog een eigen ontmoetingsplek te realiseren.

Tussenconclusies:

- Over het algemeen een positieve ervaring van de wijk- en dorpsraden over het procesverloop van de totstandkoming van de dorps- c.q. wijkvisie;
- Positieve ervaring over de dorps- of wijkcoördinator;
- Behoefte aan verheldering en afstemming van de rollen vooraf en gedurende het traject;
- Behoefte aan het soms actiever oppakken van de (proactieve) rol door de gemeente.

3.7 Ervaring procesverloop totstandkoming visies door gemeente, college- en raadsleden

7. Hoe wordt het procesverloop van totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie ervaren door gemeentelijke vertegenwoordigers, college- en raadsleden? Is er ruimte voor burgerinitiatieven?

De wijk- en dorpscoördinatoren geven aan dat het proces om te komen tot een wijk- of dorpsvisie vooral maatwerk is. Het gaat om stimuleren en faciliteren van de wijk- of dorpsraad en het profiel van dorp of wijk verschilt daarin. Daar haak je als dorps-of wijkcoördinator op aan. De wijk of het dorp is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de visie. Daarbij is het wel belangrijk dat het samen gebeurt met de organisaties die ook een rol spelen in de wijk of het dorp. Ligt er een burgerinitiatief dan zorgt de dorps- en wijkcoördinator ervoor dat dit initiatief wordt doorgeleid naar het juiste aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie. De wijk- en dorpscoördinatoren voelen zich verantwoordelijk voor het doorlopen van een zorgvuldig proces en de uitkomst is daarbij minder relevant.

> "Vakcollega moet uitleggen wat wel en niet kan. Als het niet kan goed uitleggen waarom niet. Voorkomen van het kastje naar de muur te worden gestuurd."

De rol van het college wijzigt. In het vorige college was de wethouder wiens portefeuille het dichtst bij de inhoud lag betrokken bij het proces. Nu is de ambitie om over te stappen op wijkwethouders, die als aanspreekpunt gaan gelden voor de wijk of het dorp.

> "Gestreefd wordt om de wethouder het gezicht van het dorp of de wijk te laten zijn."

In het visietraject probeert het college in te zetten op een interactief proces en het hiërarchisch zo laag mogelijk in te steken. In het portefeuilleoverleg blijft de wethouder op de hoogte van het procesverloop. Pas bij afronding van de visie komt het college in beeld.

> "Risico is dat je als wijkwethouder te vroeg in het wijkvisietraject kan zitten waardoor de wijkraad en bewoners achterover kunnen gaan zitten."

Zoals eerder aangegeven bestaan er geen kaders of spelregels hoe om te gaan met een burgerinitiatief, met uitzondering van subsidieverstrekking. In de praktijk worden burgerinitiatieven wel opgepakt. Het is een taak die hoort bij de gemeente en vanuit de gemeente kan hierbij ook ondersteuning komen. Mooi voorbeeld is het Mercuriuspark waarin onderwijs, bedrijfsleven en overheid samen optrokken. Een ander voorbeeld is het Veteranenmonument dat door burgerinitiatief is gerealiseerd met ondersteuning vanuit de gemeente. Daarnaast beschikt het college over een subsidiepot van €11.000 voor nieuwe ideeën en creatieve initiatieven vanuit de bevolking. De uitvoering ligt volledig bij de initiatiefnemer, met de mogelijkheid van eenmalige ondersteuning vanuit de gemeente. Daarnaast zijn er dorps- en wijkbudgetten van €45.000, die worden verdeeld op basis wat men denkt nodig te hebben op basis van jaarplan en begroting.

De raad stelt de wijk- of dorpsvisie vast, maar de raad is niet betrokken bij het voortraject van totstandkoming van deze visie. In een incidenteel geval kan een raadslid betrokken worden in het voortraject. De raad worstelt met zijn rol bij burgerinitiatieven.

> "De lage opkomst bij de laatste verkiezingen bevestigen dat de betrokkenheid van de burger beperkt is. De raad moet hiermee aan de slag. Geef de burger handvatten hoe een burgerinitiatief van de grond te krijgen."

Tussenconclusies:

- Het totstandkomingsproces van een wijk- en dorpsvisie is maatwerk, met het accent op stimuleren en faciliteren;
- Het college en de raad zijn terughoudend in het proces bij de totstandkoming van een dorps- of wijkvisie;
- Het huidige college werkt met wijkwethouders om daarmee de verbinding met het dorp en de wijk aan te gaan;
- De gemeente pakt burgerinitiatieven op ondanks het gebrek aan kaders en spelregels.

3.8 Rol van de gemeenteraad

8. Hoe zien raadsleden hun rol bij burgerinitiatieven en wordt ook conform die rol gehandeld?

De rol die de raad zelf heeft bij een burgerinitiatief is beperkt. Bij een burgerinitiatief gaat het veelal om een specifiek belang, terwijl de raad vooral voor het algemeen belang dient. Als het om een specifiek belang gaat moet de raad zich terughoudend opstellen. Om burgerinitiatief te bevorderen is het wel van belang om de burger handvatten te geven hoe een initiatief van de grond te krijgen. Wel ziet de raad voor zichzelf een rol weggelegd om de burger meer te betrekken bij de politiek.

Tussenconclusies:

- De rol van de raad is beperkt bij burgerinitiatieven omdat het vaak gaat over specifieke belangen;
- Om burgerinitiatief te bevorderen zijn handvatten nodig om dit in gang te zetten (kader stellen).

3.9 Welke ondersteuning heeft de raad nodig?

9. Welke ondersteuning heeft de raad nodig van het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol (kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger) goed te kunnen uitoefenen?

Uit het interview met de raadsdelegatie komt naar voren dat de raad beter in zijn kracht moet komen te staan. Waar zijn wij van? Dit is ook belangrijk onderwerp in de raadsagenda voor de komende periode. Hoe dit te concretiseren is een forse uitdaging.

> “Als raad moeten wij meer naar de mensen toe gaan. Als raad moeten we ons meer laten gelden bij vragen aan het college vanuit de wijken en/of dorpen. Ook moeten we ons beter laten informeren door partijen. Hun visie kunnen we dan naast de visie van het college leggen.”

Er bestaat ook behoefte aan kaders voor burgerparticipatie. Maar het informeel in gesprek gaan met de wijk of het dorp (bijv. in de patio in het gemeentehuis) wordt minstens zo belangrijk geacht. De raad vindt dat er ook stappen richting burger moeten worden gezet. Daarnaast bieden Kanaalstreek, Social media en de gemeentelijke website ook kansen om als raad naar buiten te treden.

Tussenconclusies:

- De raad zal zelf meer initiatief moeten nemen om zijn rol als volksvertegenwoordiger richting burgers vorm te geven;
- Er is behoefte aan kaders, maar het informeel in gesprek gaan met wijk- en dorpsraden is minstens zo belangrijk;
- Als raad meer gebruik maken van Kanaalstreek, Social media en gemeentelijke website om als raad naar buiten te treden.

3.10 Mogelijke verbeterpunten voor de toepassing van burgerparticipatie

10. Waar zitten mogelijke verbeterpunten voor de toepassing van burgerparticipatie?

Burgerparticipatie zou verbeterd kunnen worden door aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

1 Stel kaders op voor burgerparticipatiebeleid met duidelijke spelregels, zowel voor de rol van de burger als voor de rol van de gemeente. Stem de verwachting over de rollen ook gedurende het traject af.

2 Ondersteun medewerkers bij het toepassen van burgerparticipatie en coördineer burgerparticipatie met een participatiecoach.

3 Stel kaders op voor burgerinitiatieven met duidelijke spelregels en stem daarbij de gemeentelijke verwachtingen optimaler af met de initiatiefnemers.

Bijlage 1: Normenkader

Deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
1. Is er een gedeeld beeld ten aanzien van centrale begrippen bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie?	Er is een gedeeld beeld t.a.v. de centrale begrippen bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie.	Er bestaat geen éénduidig beeld maar wel een redelijke consensus over de begrippen burger- en overheidsparticipatie. Consensus kan worden verbeterd door als gemeente duidelijk aan te geven wat met burger- en overheidsparticipatie wordt bedoeld om daarmee een gedeeld beeld over de begrippen te bevorderen.	gedeeltelijk voldaan
2. Waaruit bestaat de visie, het beleid en de doelen van burgerparticipatie?	Er is een visie op burgerparticipatie.	Op dit moment bestaat er geen integrale visie op burgerparticipatie.	niet aan voldaan
	Er is beleid op burgerparticipatie waarin doelen duidelijk zijn geformuleerd.	In het collegeprogramma 2022-2026 wordt aandacht besteed aan visies over burgerparticipatie maar dit is nog niet uitgewerkt in generiek beleid; Op het fysiek domein is burgerparticipatiebeleid in voorbereiding; De Inspraakverordening 2010 wordt niet uitgevoerd, er zijn wel ambtelijke initiatieven voor een Participatieverordening; De nota “Doorontwikkeling wijkgericht werken 2017” kent ***beperkt*** burgerparticipatiebeleid en doelen die hiermee bereikt moeten worden.	gedeeltelijk voldaan
3. In hoeverre worden de doelen van burgerparticipatie behaald en is dit meetbaar?	De doelen in het beleid burgerparticipatie zijn toetsbaar of meetbaar.	Door het ontbreken van generiek beleid liggen er ook geen doelen vast die met burgerparticipatie bereikt zouden moeten worden. Doelen zijn dan ook niet meetbaar en toetsbaar gemaakt.	niet aan voldaan
	De doelen van burgerparticipatie worden behaald.	Doordat vooraf doelstellingen niet meetbaar zijn geformuleerd kan achteraf niet een conclusie getrokken worden of de doelen behaald zijn.	niet toetsbaar

4. Hoe is burgerparticipatie georganiseerd en wat zijn de spelregels? Zijn (rand)voorwaarden aanwezig voor burgerparticipatie en wat zijn de beperkingen?	Burgerparticipatie is eenduidig en toereikend georganiseerd waarin de kaders, spelregels en (rand) voorwaarden helder zijn vastgelegd.	Voorafgaande de visietrajecten zijn geen heldere kaders door de raad gesteld en meegegeven en zijn er geen momenten van reflectie, evaluatie of bijsturing geweest; Bij de betrokken wijk- en dorpsraden is het niet eenduidig en helder hoe burgerparticipatie georganiseerd en precies belegd is en wat de kaders en spelregels zijn.	niet aan voldaan
5. Is er behoefte aan kaders en regels voor burgerparticipatie en zo ja welke?	Geen norm	Geen behoefte aan kaders en regels en het onnodig bureaucratisch maken van de wijk- en dorpsvisietrajecten; Het instrument wijkvisietraject is maatwerk waardoor de stappen en de aanvliegroute in het traject kunnen verschillen; Wel behoefte aan afgesproken tijdspad in traject, vastgelegde ijkpunten, borgen van afstemmingsmomenten, vooraf en gedurende traject afstemmen wie welke rol heeft.	Geen norm
6. Hoe wordt het procesverloop ervaren bij de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie door inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties? Is er ruimte voor burgerinitiatieven?	Het proces van de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie wordt naar tevredenheid ervaren door inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.	Over het algemeen een positieve ervaring van de wijk- en dorpsraden over het procesverloop van de totstandkoming van de dorps- c.q. wijkvisie; Positieve ervaring over de dorps- of wijkcoördinator; Behoefte aan het soms actiever oppakken van de (proactieve) rol door de gemeente.	Voldaan
	De informatievoorziening aan en communicatie met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties rondom de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie is toereikend geregeld.	Hier en daar meer behoefte aan betere en proactieve informatievoorziening en structureel overleg met de gemeente (dorps- en wijkcoördinator).	Gedeeltelijk voldaan
	In het proces van de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie bestaat ruimte voor burgerinitiatieven.	Bij het opstellen van visies is ruimte voor burgerparticipatie.	Voldaan

7. Hoe wordt het procesverloop van totstandkoming van dorps- of wijkvisie ervaren door gemeentelijke vertegenwoordigers, college- en raadsleden? Is er ruimte voor burgerinitiatieven?	Het proces van de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie wordt naar tevredenheid ervaren door gemeentelijke vertegenwoordigers, college- en raadsleden.	Rekening houdend met de rol van gemeentelijke vertegenwoordigers, college en raad is men positief over het proces. Het instellen van wijkwethouders kan dit nog versterken.	Voldaan
	In het proces van de totstandkoming van dorps-c.q. wijkvisie bestaat ruimte voor burgerinitiatieven.	Er bestaat ruimte voor burgerinitiatieven waarmee wisselende successen mee worden behaald.	Voldaan
8. Hoe zien raadsleden hun rol bij burgerinitiatieven en wordt ook conform die rol gehandeld?	Er is eenduidig beeld rondom de rol van de raadsleden bij burgerinitiatieven.	De raad heeft geen kaders gesteld voor burgerinitiatieven (beperkt t.a.v. subsidiëring).	Beperkt aan voldaan
	Volgens de raadsleden handelen zij conform hun rol bij burgerinitiatieven.	De raad stelt zich bij burgerinitiatieven beperkt op (specifiek belang versus algemeen belang).	Voldaan
9. Welke ondersteuning heeft de raad nodig van het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol (kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger) goed te kunnen uitoefenen?	De raad wordt op passende wijze ondersteund door het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol goed te kunnen uitoefenen.	De raad heeft behoefte om beter in zijn kracht te komen om als volksvertegenwoordiger naar buiten te kunnen treden. Ook zijn er kaders nodig om burgerinitiatieven handvatten te geven.	Beperkt aan voldaan
10. Waar zitten mogelijke verbeterpunten voor de toepassing van burgerparticipatie?	Geen norm	1 Stel kaders op voor burgerparticipatiebeleid met duidelijke spelregels, zowel voor de rol van de burger als voor de rol van de gemeente. Stem de verwachting over de rollen ook gedurende het traject af. 2 Ondersteun medewerkers bij het toepassen van burgerparticipatie en coördineer burgerparticipatie met een participatiecoach. 3 Stel kaders op voor burgerinitiatieven met duidelijke spelregels en stem daarbij de gemeentelijke verwachtingen optimaler af met de initiatiefnemers.	Geen norm

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden/contactpersonen

Geïnterviewden:

Mevr. A. Riepma	Dorps- en wijkcoördinator
Mevr. A. Boiten	Dorps- en wijkcoördinator
Mevr. L. Woudwijk	Voorzitter Bewonersbelangen Cereswijk
Mevr. A. Oortwijn	Penningmeester en oud voorzitter Bewonersbelangen Cereswijk
Dhr. J. Dost	Vice-voorzitter Plaatselijk Belang Vledderveen
Mevr. C. Noot	Bestuurslid Plaatselijk Belang Vledderveen
Mevr. M. Sanders	Voorzitter Stichting Dorpsbelangen Musselkanaal
Dhr. B. Schomaker	Oud voorzitter Stichting Dorpsbelangen Musselkanaal
Dhr. K. Sloots	Burgemeester, verantwoordelijke portefeuillehouder
Dhr. A. Lubberink	Strategisch concern adviseur en programmamanager, destijds beleidsadviseur totstandkoming visie Cereswijk
Dhr. K. Sluiter	Strategisch concern adviseur en directiesecretaris, destijds beleidsadviseur totstandkoming visie Musselkanaal

Groepsinterview met vertegenwoordiging raad:	
Dhr. K. Pals	Fractievoorzitter D66
Mevr. H. Koorn	Raadslid PvdA
Dhr. F. Lutz	Raadslid Gemeentebelangen
Mevr. H. Zwiers	Fractievoorzitter Lokaal Betrokken
Dhr. P. van der Laan	Raadslid CDA
Mevr. M. de Vries	Raadslid CU
Mevr. A. Gelderblom	Raadslid SP

Contactpersoon:

Mevr. A. Riepma	Dorps- en wijkcoördinator

Bijlage 3: Nota doorontwikkeling wijkgericht werken 2017