Rekenkamercommissie Berkelland

Over de ambities en de praktijk van participatie in Berkelland

24 januari 2022

Inhoudsopgave

1. Bestuurlijke rapportage 4

1.1 Over het onderzoek 4

1.2 Samenvatting en conclusies 5

1.3 Aanbevelingen 8

2. Bestuurlijke reactie 10

3. Nawoord rekenkamercommissie 12

4. Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak 13

4.1 Onderzoeksvragen 13

4.2 Werkwijze en indeling rapport 13

5. Inzichten uit de literatuur en uit ervaringen elders 14

5.1 Ontwikkelingen in participatie en inspraak 14

5.2 Kanttekeningen en bedenkingen 16

5.3 Lessen en aandachtspunten 17

5.4 Beantwoording eerste deelvragen 20

6. Visie en beleid Berkelland 21

6.1 Visie, ambitie en doelstellingen 21

6.2 Dagelijkse uitvoering en organisatie van participatie 26

6.3 Beantwoording van de deelvragen 29

7. De praktijk van participatie in Berkelland 30

7.1 Voorbeelden van participatie 30

7.2 Participatie; verder verkend 31

7.3 De rol van de gemeenteraad 36

7.4 Leren en verbeteren 38

7.5 Beantwoording van de deelvragen 39

Bijlagen 41

Voorwoord

De rekenkamercommissie Berkelland heeft een onderzoek gedaan naar participatie. Hierbij is concreet onderzocht welke inspanningen door de gemeente Berkelland worden geleverd en wat leveren deze inspanningen op voor zowel inwoners als de gemeenten en welke aanbevelingen op basis hiervan gedaan kunnen worden om participatie in Berkelland tot een hoger niveau te brengen. Het onderwerp van participatie past bij de ambitie van Berkelland om de ambities en voornemens van de samenleving meer voorop te willen stellen.

Het onderzoek is gestart in april 2021 en geëindigd met de afronding van de concept nota van bevindingen in november 2021. De conceptnota van bevindingen is aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Doel hiervan was om de door de rekenkamercommissie gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuiste staan vermelden. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Deze nota is voorgesteld aan het college voor een bestuurlijke reactie. Het college heeft hierop gereageerd. Deze reactie is opgenomen in het rapport en voorzien van een nawoord van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoek een bijdrage heeft geleverd, daarvoor te bedanken.

Namens de Rekenkamercommissie Berkelland,

William van Deursen, voorzitter
André de Boer, lid
Anne-Linde Oldenhof, lid
Joska Groen, secretaris

Borculo, 24 januari 2022

Dit rapport is ondersteund door onderzoekers van PBLQ,
Juliette Mies
Jinne Samsom
Peter Castenmiller

1. Bestuurlijke rapportage

1.1 Over het onderzoek

Het afgelopen jaar heeft de rekenkamercommissie Berkelland een inventarisatie uitgevoerd onder de raadsleden, daarin kwam het onderwerp participatie en specifiek burgerparticipatie regelmatig aan de orde. Ook voldeed het onderwerp aan de vooraf door de rekenkamercommissie vastgestelde criteria met betrekking tot de keuze en afweging van een onderwerp, namelijk:

1. Het is een onderwerp met financieel belang, bijvoorbeeld in relatie tot het wijk-en kerngericht werken en de Omgevingswet.
2. Het is een onderwerp met een groot maatschappelijk belang;
3. Het is een onderwerp waar twijfel over bestond over de uitvoering;
4. Er is een mate van risico met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

Een concept onderzoeksvoorstel is dan ook gepresenteerd aan de commissie Bestuur en Sociaal in maart jl.

De gemeente Berkelland kent concreet ambities en voornemens om de samenleving voorop te stellen. Dit moet vorm krijgen, zo blijkt uit het coalitieakkoord, in een open houding richting de samenleving. Dit wil Berkelland niet alleen doen met woorden, maar vooral met daden: gezamenlijk op zoek gaan naar de best en meest passende oplossing voor maatschappelijke vraagstukken. Een belangrijk onderdeel hiervan is ook het wijk- en kerngericht werken. Hierbij wordt samen met partners gekeken naar kansen, dillema's en knelpunten in de wijken en kernen en worden gezamenlijke maatschappelijke vraagstukken opgelost. Een ander onderdeel is interactieve beleidsvorming. Hierdoor worden inwoners in staat gesteld om invloed te hebben op en inspraak te hebben in het gemeentelijk beleid voor hun eigen wijk, dorp of de gemeente in zijn algemeen.

De rekenkamercommissie Berkelland heeft onderzocht welke activiteiten de gemeente in gang heeft gezet om betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij het gemeentelijk beleid te stimuleren. Daarnaast is er aandacht voor de opbrengsten van de betrokkenheid van de inwoners en hoe dit is beleefd door de inwoners van de gemeente Berkelland. In dit onderzoek kijkt de rekenkamercommissie niet alleen terug, maar wordt ook, met het oog op toekomstige ontwikkelingen, aandacht besteed aan lessen die uit de huidige ervaringen kunnen worden getrokken. De rekenkamercommissie Berkelland heeft het onderzoeks- en adviesbureau PBLQ gevraagd hen te ondersteunen bij de uitvoering van het onderzoek**.**

Het onderzoek heeft als doel om meer inzicht te krijgen in generieke factoren die bijdragen aan succesvolle participatie, visie en beleid ten aanzien van participatie in Berkelland en lessen die kunnen worden getrokken uit concrete casussen uit de praktijk.

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op participatie in de huidige raadsperiode. Het betrekken van inwoners bij gemeentelijk beleid wordt wel samengevat in het begrip *burgerparticipatie*. Deze term verwijst naar de situatie waarbij de gemeente zelf de regie heeft en de mogelijkheid biedt aan inwoners om inbreng te hebben op de voorbereiding of uitvoering van beleid. Sinds enige tijd wordt er ook wel gesproken over *overheidsparticipatie*. Het onderscheid met burgerparticipatie is dat het nu de overheid is die een bijdrage levert (of kan leveren) aan initiatieven die in de lokale gemeenschap zijn ontstaan. De rekenkamercommissie was primair geïnteresseerd in burgerparticipatie. Echter in de gemeente Berkelland wordt geen onderscheid gemaakt tussen overheids- en burgerparticipatie, daarom heeft de rekenkamercommissie besloten om in het onderzoek breder te kijken naar participatie in bredere zin. Deze term zal worden gebruikt voor zowel burger- als overheidsparticipatie.

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd.

Welke inspanningen ten aanzien van participatie worden door de gemeente Berkelland geleverd, wat leveren deze inspanningen op voor zowel inwoners als de gemeente en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om burgerparticipatie naar een hoger niveau te brengen?

1.2 Samenvatting en conclusies

Visie en beleid van de gemeente Berkelland

De gemeente Berkelland heeft een eigen besturings- en organisatiefilosofie. In deze filosofie wordt het van groot belang geacht om de betrokkenheid en eigen kracht van inwoners, ondernemers, instellingen te behouden en te versterken. Dit resulteert in de doelstelling om structureel samen te werken met deze groepen en de eigen kracht van de lokale samenleving te benutten. Participatie wordt in Berkelland vanzelfsprekend geacht. Over het algemeen wordt gestreefd naar een situatie waarin de gemeente uitnodigend, faciliterend en flexibel is en probeert te werken vanuit een maatschappelijke behoefte.

Deze algemene doelstelling heeft een concrete vertaling en invulling gekregen in diverse uitvoeringsdocumenten, waarvan het wijk- en kerngericht werken de voornaamste is. De gemeentelijke organisatie heeft er bewust van afgezien om een algemene visie op participatie op te stellen. Eveneens is geen sprake van het opstellen van vaste procedures en werkwijzen bij participatie. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt gesteld dat met het vastleggen van dit beleid en de daarmee verbonden procedures, het risico te groot is dat aan de noodzakelijke aandacht voor maatwerk tekort wordt gedaan. Er wordt op vertrouwd dat het vakmanschap van de medewerkers van de organisatie van een dusdanig niveau is dat dit een goede aandacht voor de betrokkenheid van de inwoners bij voor hun relevant beleid garandeert.

Uit het onderzoek volgt dat er voldoende aanleiding is om aan te nemen dat over het algemeen de medewerkers van de organisatie goede aandacht hebben voor het betrekken van de inwoners bij beleid, of om open te staan voor initiatieven in de lokale samenleving. Dit geldt met name de medewerkers die betrokken zijn bij het wijk- en kernenbeleid van de gemeente. De participatie-inspanningen komen op alle beleidsterreinen van de gemeente aan bod, maar zijn het duidelijkst waarneembaar binnen het fysieke domein. Ruimtelijke thema's lenen zich over het algemeen ook goed voor participatie vanuit de gedachte dat inwoners graag willen meedenken, - praten en -beslissen over de eigen (leef)omgeving.

Lessen uit de Berkellandse praktijk

Voor dit onderzoek zijn een vijftal participatieprocessen van verschillende aard onder de loep genomen. Dit geeft een beter inzicht in de dagelijkse praktijk vanuit verschillende perspectieven. Voor de uitvoering geldt dat de inrichting van een participatietraject wordt gedaan door de direct betrokken ambtenaar. Deze functionaris beschikt dan over veel discretionaire ruimte. Voor de verbinding met de samenleving en het mogelijk maken van participatie leunt de gemeente in sterke mate op de gebiedscontactpersonen. Zij staan in direct contact met inwoners en bedrijven en weten daarom als geen ander welke sentimenten er spelen. Ze vormen op die manier een brug tussen de samenleving en het gemeentelijk participatiebeleid. De afstemming tussen beleidsmedewerkers en gebiedscontactpersonen is cruciaal voor het slagen van de participatie-inspanningen van de gemeente: vanuit gemeenteperspectief om zo veel mogelijk inwoners bij participatie te betrekken en vanuit inwonerperspectief om initiatieven waar te maken en verwachtingen na te komen. In de praktijk blijkt dat beide perspectieven goed met elkaar kunnen worden verbonden. De meerwaarde zou nog effectiever kunnen zijn als deze op meer structurele basis zou plaatsvinden en zou worden gestuurd vanuit eenduidig gehanteerde uitgangspunten.

De gebiedscontactpersonen merken op dit moment op dat niet alle medewerkers van de organisatie zich volledig bewust zijn van de uitgangspunten en deze, conform de doelstellingen, in de praktijk brengen. Dat wordt in de ogen van de gebiedscontactpersonen vooral veroorzaakt doordat Berkelland geen beleidsafspraken rondom participatie kent waar iedereen zich aan heeft gecommitteerd. Een participatieve houding wordt vanzelfsprekend geacht, met als gevolg dat daar door verschillende gemeentelijke medewerkers anders mee wordt omgesprongen. Samenwerken met en betrekken van inwoners en bewonersverenigingen vergen specifieke competenties en vaardigheden van medewerkers. Hier wordt onder meer tijdens de "Mooi Wark Week" bij stilgestaan.

In dit rekenkameronderzoek is gesproken met diverse deelnemers aan participatietrajecten binnen de gemeente Berkelland. Het algemene contact met de gemeente wordt overwegend als prettig ervaren, over de gebiedscontactpersonen wordt veelal lovend gesproken. De gemeente wordt gewaardeerd om de uitgedragen open houding en de toegankelijkheid in het contact. Sommige deelnemers hebben gedurende het proces echter ook tekortkomingen ervaren. Het meest voorkomende bezwaar is dat het participatieproces als erg

afhankelijk van de ambtenaar in kwestie wordt ervaren. De contactpersoon bij de gemeente bepaalt daarmee tot op zekere hoogte voor het gevoel van inwoners en belangenverenigingen de mogelijkheden. Bij minder succesvolle trajecten is het sentiment dat de gemeente niet echt luistert, maar inwoners voor voldongen feiten stelt. Betrokken burgers hebben ervaren dat in essentie er niets aan hen gevraagd wordt, en tevens dat er niets gebeurt met hun inbreng. De verwachtingen aan de kant van inwoners worden daarom niet helemaal waargemaakt. Hierbij geldt ook heb altijd aandacht voor heldere communicatie en werk aan verwachtingsmanagement, zowel bij aanvang, gedurende als na afloop van een participatietraject.

De ervaringen met participatietrajecten worden niet structureel door betrokkenen geëvalueerd. Evaluaties vinden vooral plaats als er signalen zijn dat deelnemers van een participatietraject na afloop ontevreden zijn. Met name gebiedscontactpersonen geven aan geholpen te zijn door het frequenter delen van wederzijdse ervaringen om daar voor toekomstige trajecten lering uit te trekken.

Rolopvatting gemeenteraad

Het valt op dat de gemeenteraad weinig betrokken is geweest bij het bepalen van doelstellingen van het participatiebeleid van Berkelland. Op zichzelf steunt de gemeenteraad de huidige koers van de organisatie, maar er wordt te weinig aanleiding ervaren om mee te praten over richtinggevende kaders. De informatievoorziening over het verloop van participatieprojecten wordt door de raad als onvoldoende bestempeld omdat deze te weinig duiding geeft aan de opvattingen van participanten. Initiatieven om in het algemeen een gezamenlijke visie van de raad op de wijze van besturen en de omgang met de lokale gemeenschap tot stand te brengen zijn niet afgerond. Verschillende raadsleden hebben aangegeven wel degelijk behoefte te hebben aan het raadsbreed bespreken van dergelijke uitgangspunten. Binnen deze raadsperiode is dit echter niet meer voorzien, maar er is in november 2021 wel een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om meer gestructureerd invulling te geven aan participatie. Zowel medewerkers van de organisatie als participanten zelf signaleren dat de uitkomsten van participatietrajecten binnen de raad soms ook worden geplaatst in de tegenstellingen tussen coalitie- en oppositiepartijen. Dat doet afbreuk aan de opbrengsten daarvan, en is daarmee ook teleurstellend voor de deelnemers zelf. Eveneens wordt gesignaleerd dat ervaren polarisatie in de gemeenteraad een constructieve coalitie- oppositie-overstijgende samenwerking voor participatie in de weg heeft gestaan.

Ervaringen van buiten Berkelland

De bovenstaande alinea's geven op hoofdlijnen weer welke inspanningen de gemeente ten aanzien van participatie levert en wat deze inspanningen in de praktijk opleveren. Hiermee is de centrale onderzoeksvraag grotendeels beantwoord. In het laatste gedeelte zal worden stilgestaan bij aanknopingspunten om participatie naar een hoger niveau te brengen. Deze aanknopingspunten zijn voor dit onderzoek onder meer ontleend aan algemene inzichten uit de literatuur en uit andere gemeenten, waarover in hoofdstuk drie verslag wordt gedaan. In het algemeen is daar beschreven dat in veel gemeenten soms geslaagde, soms minder geslaagde pogingen worden gedaan om van participatie een succes te maken. De lessen die daaruit kunnen worden getrokken zijn niet zonder meer overdraagbaar naar de praktijk van Berkelland. Immers, de successen en lessen in andere gemeenten worden mede bepaald door de voorgeschiedenis in die gemeenten, de verhoudingen in de lokale gemeenschap en tussen die gemeenschap en het gemeentebestuur en door specifieke politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Uit het onderzoek in Berkelland komt naar voren dat doelbewust is afgezien van het vastleggen van een algemene beleidsvisie ten aanzien van participatie. Zowel het college van B&W als vertegenwoordigers van de organisatie stellen dat zo'n beleidsstuk al snel zou kunnen ontaarden in een blauwdruk waarin staat voorgeschreven hoe de gemeente participatie wil inkaderen. Dit staat op gespannen voet met de Berkellandse praktijk, zo valt te horen, waarin een participatieve houding ten aanzien van de samenleving bij medewerkers overwegend van nature aanwezig en vanzelfsprekend is. Bovendien zou expliciet participatiebeleid afbreuk kunnen doen aan het maatwerk dat bij participatie wordt gevraagd.

De heersende opvatting uit de literatuur is desondanks dat een bepaalde mate van formalisering ook bevorderlijk kan werken voor participatie. Hiervoor zijn in het algemeen drie argumenten te onderscheiden:

- Binnen een overheidsorganisatie, in het bijzonder een gemeente, kunnen vastgelegde en binnen de organisatie algemeen bekende uitgangspunten met betrekking tot participatie een positieve uitwerking hebben voor het dagelijks handelen van medewerkers. De uitgangspunten bieden in deze vorm meerwaarde als ze worden herkend en doorleefd door de medewerkers, en niet beperkt blijven tot papieren ambities.
- Om vrijblijvendheid en willekeur in participatietrajecten te vermijden strekt het in het algemeen tot aanbeveling om enkele uitgangspunten en basiswerkwijzen in het gemeentelijk participatiebeleid vast te leggen. Hier profiteren met name participanten van.
- Het vastleggen van enkele basisuitgangspunten is van belang om de positie, verantwoordelijkheden en rollen van betrokken spelers te verduidelijken. Dat betreft het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. In dat verband is het ook relevant om vast te leggen hoe frequent en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over participatietrajecten en hun opbrengsten.

De huidige werkwijze in Berkelland waarbij veel discretionaire ruimte aan de ambtenaren wordt toegekend, leidt in de praktijk niet bij alle betrokkenen tot tevredenheid. Met name de gebiedscontactpersonen geven aan dat zij behoefte zouden hebben aan meer explicitering van gemeenschappelijke uitgangspunten als vertrekpunt voor participatietrajecten. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat deze explicitering niet moet doorschieten in te strakke kaders, omdat dat zou niet passen bij de lokale cultuur en omgangsvormen. Tevens wordt meegegeven dat eventuele uitgangspunten bottom-up uit de medewerkers gevormd en voorgesteld zouden moeten worden. Daartoe is in Berkelland alle aanleiding, omdat er genoeg ervaringen zijn opgedaan wat wel en niet goed werkt.

Voor Berkelland trekt de rekenkamercommissie daarmee de conclusie dat het, niettegenstaande de goede doordachte argumenten om het participatiebeleid zo vrij mogelijk te laten, het toch goed is om enkele basisuitgangspunten vast te leggen. Dit verschaft de basis om daaraan organisatiebreed aandacht te besteden zodat deze uitgangspunten nog meer gemeengoed worden, en ‘rolvast’ in de praktijk worden gebracht.

1.3 Aanbevelingen

Voor het college van B&W

1. **<u>Zorg voor breed binnen de organisatie gedeelde (grond)waarden die ten grondslag liggen aan de werkwijze bij participatie in Berkelland;</u>**

De huidige participatiewerkwijze leunt sterk op de inzet en bereidwilligheid van individuele medewerkers, zo wordt van verschillende kanten ervaren (inwoners, gebiedscontactpersonen en raadsleden). Het beleid is met oog op continuïteit en transparantie gebaat bij de formulering van algemeen gedeelde kernwaarden met betrekking tot participatie. De rekenkamercommissie wenst te benadrukken dat deze vorm van formalisering allerminst betekent dat er straks gewerkt moet worden aan de hand van een participatie-blauwdruk. Het gaat om het creëren van voorspelbaarheid en transparantie zodat het makkelijker wordt om wederzijdse verwachtingen te bepalen en achteraf daarover verantwoording af te leggen. Voor de totstandkoming van de kernwaarden wordt aanbevolen om deze bottom-up vanuit de organisatie te formuleren. Hier zit de meeste kennis en ervaring met de uitvoering van participatie.

2. **<u>Zorg dat naast de gebiedscontactpersonen medewerkers binnen hun takenpakket de ruimte hebben om goede invulling te geven aan participatie en investeer permanent en aandachtig in een organisatiecultuur waarin de medewerkers zich inzetten voor beleidsprocessen waar betrokkenen in de lokale gemeenschap inbreng kunnen hebben.</u>**

De gebiedscontactpersonen hebben als voornaamste taak om verbinding te leggen en te onderhouden met de gemeenschap. Het college wil daarnaast dat ook andere medewerkers van de gemeentelijke organisatie zich bezighouden met participatie als de situatie daar om vraagt. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan, zeker als participatie-activiteiten zich naast het overige werk opstapelen. Het is raadzaam om participatie een permanente plek te geven in het takenpakket van de medewerkers en om hiermee door te gaan en deze inzet zelfs te intensiveren, zeker bij de instroom van nieuwe medewerkers. Ondanks dat een participatieve grondhouding van nature in Berkelland aanwezig is, kan niet vanzelfsprekend worden geacht daar invulling aan geeft. Ook het meer structureel evalueren van participatietrajecten, zoals eerder benoemd, zal dit punt versterken.

3. **<u>Heb altijd aandacht voor heldere communicatie en werk aan verwachtingsmanagement, zowel bij aanvang, gedurende als na afloop van een participatietraject.</u>**

Door te participeren krijgen inwoners de mogelijkheid om met hun opvattingen en ideeën invloed uit te oefenen. Het is aan de gemeente om aan de voorkant van het proces aan te geven hoe ver die invloed reikt, om zo teleurstellingen achteraf te voorkomen. Hoe doorslaggevend is de participatie in het uiteindelijke besluit door de gemeente? Inwoners die participeren willen weten hoe er met hun inbreng wordt omgesprongen. Dat reikt verder dan uitleg aan het begin van een participatietraject, maar heeft ook betrekking op communicatie gedurende het proces en informatieverstrekking na afloop wat er met de inbreng wordt gedaan.

4. **<u>Besteed meer tijd aan het structureel evalueren van gelopen participatietrajecten om ervan te leren, zowel bij goede als slechte ervaringen. Deel dit ook met de raad en om de controlerende rol van de raad mogelijk te maken</u>.**

Vastgesteld is dat er te weinig wordt geëvalueerd hoe de uitvoering van participatie door verschillende hoofdrolspelers wordt ervaren. Dit beperkt het collectieve leerproces. Juist omdat er bij participatie sprake is van het leveren van maatwerk is het belangrijk om ervaringen uit te wisselen en het professionele gesprek met elkaar te blijven voeren. De hieruit opgedane inzichten dienen ter lering en niet ter afrekening. Door de geleerde lessen ook met de raad te delen krijgen raadsleden een beter overzicht van de verscheidenheid aan participatiecasussen en de aanpakken daarbinnen. Met deze informatie is de gemeentelijke participatie-uitvoering beter navolgbaar, wat bijdraagt aan de controlerende taak van de raad.

5. **Bespreek de overeengekomen waarden tevens met de gemeenteraad en streef naar het expliciteren en uitwerken van de rol en verantwoordelijkheid van de raad.**

   In het onderzoek is vastgesteld dat de gemeenteraad nauwelijks bij participatie betrokken wordt. Het blijft tot op heden onuitgesproken welke rol raadsleden bij participatie willen krijgen. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid en ongemak. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om eventueel toekomstige kernwaarden bij participatie ook met de gemeenteraad te bespreken, en in te gaan op de onderlinge rolverdeling tussen ambtelijke organisatie, college van B&W en gemeenteraad. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van het beleid.

Voor de gemeenteraad

6. **Denk in gezamenlijk verband na over de kernwaarden voor participatie voor de gemeente Berkelland die behulpzaam zijn bij het beoordelen van participatie-uitkomsten bij besluitvorming.**

Hoewel er bij motie is opgeroepen tot meer structuur bij de werkwijze en uitvoering van participatie, bestaan er tussen raadsfracties nog duidelijke verschillen van mening over de mate van formalisering en kadering die bij participatie gewenst is. Dit bleek onder meer in de gesprekken die met raadsfracties zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek. Door het gezamenlijke gesprek te voeren over dit onderwerp en argumenten uit te wisselen kan de raad hier ook gezamenlijk (lees: meerderheid) een standpunt over innemen. Met het college van B&W kan vervolgens worden nagegaan in hoeverre dit standpunt overeenstemt met de voorgestelde (grond)waarden voor participatie. Zulke gezamenlijke uitgangspunten dragen tevens bij aan voorspelbaarheid in de beoordeling van participatie-uitkomsten bij besluitvorming.

2. Bestuurlijke reactie

gemeente Berkelland

C: R.S. Lindeboom
T: 0545-250 250
E: info@gemeenteberkelland.nl
Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

rekenkamercommissie Berkelland
P/a gemeentehuis Berkelland
Postbus 200
7270HA BORCULO

Zaaknummer : 251612
Onderwerp : onderzoek participatie 2021 - Rekenkamercommissie Berkelland
Verzonden : 19 JAN. 2022

Geachte heer, mevrouw

Op 17 december 2021 heeft u ons de rapportage van uw onderzoek "Over de ambities en de praktijk van participatie in Berkelland" gestuurd. Graag maken wij gebruik van de geboden gelegenheid om een reactie te geven. We vinden participatie van groot belang om de betrokkenheid en eigen kracht van inwoners en ondernemers te behouden en te versterken. We betrekken inwoners bij beleid en staan open voor initiatieven vanuit de samenleving.

Wij danken u voor uw informatieve rapportage
In uw rapportage geeft u een informatief overzicht van:

- Inzichten uit de literatuur en ervaringen elders;
- Visie en beleid van Berkelland;
- Concrete casussen in Berkelland.

De aard van het onderzoek is meer verkennend dan normerend. Er zijn onder andere interviews gehouden met participanten en individuele medewerkers van onze gemeente. Het verkennende karakter van het onderzoek maakt dat er niet alleen over de doorsnee opinie is gerapporteerd maar ook over meer bijzondere opvattingen. We zijn content met zowel de bemoedigende uitkomsten als de kritische noten.

U doet in totaal een zestal aanbevelingen die we oppakken
U doet een aantal aanbevelingen die vooral de uitvoering van het participatiebeleid betreffen. Bovendien doet u de aanbeveling om de (grond)waarden onder het participatiebeleid te expliciteren en te bespreken met de gemeenteraad. De aanbevelingen hebben mede tot doel om het participatiebeleid transparanter en voorspelbaarder te maken. Bij uw aanbevelingen constateert u ook dat participatie-activiteiten zich opstapelen naast het overige werk. Met inachtneming van het feit dat ambtelijke en bestuurlijke capaciteit begrensd is willen we uw aanbevelingen oppakken.

Zoals u ook in uw rapportage constateert is ondertussen op 3 november 2021 motie 21-29 met als onderwerp: "afspraken participatie inwoners en belanghebbenden" aangenomen. Met deze motie roept de raad ons op om:

- Bij lopende en komende participatietrajecten inwoners en belanghebbenden vooraf helderheid te geven en vast te leggen welke vraag er aan hen gesteld wordt, wie daarbij betrokken worden, hoe inwoners en belanghebbenden erbij betrokken worden, op welk moment en wat er uiteindelijk met hun inbreng wordt gedaan;

- Deze informatie ook expliciet op te nemen in raadsvoorstellen onder een paragraaf participatie';

- De voorbereidingen voor het opstellen van een participatieverordening en participatiehandreiking te gaan starten

Het oppakken van uw aanbevelingen zal voor een groot deel gekoppeld zijn aan de opvolging van de motie.

Heeft u nog vragen?
Belt u dan gerust. U kunt mij bereiken via telefoonnummer 0545-250 250.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,

de secretaris,	de burgemeester,
M.N.J. Broers.	drs. J.H.A. van Oostrum.

Kopie aan:
- Archief

3. Nawoord rekenkamercommissie

Rekenkamercommissie Berkelland

Borculo, 24 januari 2022

Geachte leden van het college van B&W,

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college van B&W het rapport waardevol vindt voor het versterken van participatie in de gemeente Berkelland en dat ze de aanbevelingen onderschrijft.

Inhoudelijke toelichting aanbeveling twee
We vinden het gezien uw reactie van belang om uit te leggen hoe we precies aanbeveling twee waaraan u indirect aan refereert bedoelen. Aanbeveling twee geeft aan dat het van belang is om participatie breder in de organisatie te borgen. Dit omdat een goed samenspel tussen de gebiedscontactpersonen en (beleids)medewerkers cruciaal is voor het slagen van de participatie-inspanningen van de gemeente. Er zou dus ook aandacht moeten zijn in het takenpakket van andere medewerkers dan de gebiedscontactpersonen voor participatie, bijvoorbeeld door hier expliciet aandacht aan te besteden door het structureel evalueren van participatietrajecten en door (nieuwe) medewerkers expliciet mee te nemen in wat er op gebied van participatie van hun wordt verwacht.

Verbinding tussen motie 21-29 en het rapport
We juichen het idee toe om de uitvoering van de aanbevelingen te koppelen aan de motie. De aanbevelingen en de motie zijn complementair aan elkaar. We raden dan ook aan om bij het specifiek opstellen van de participatieverordening en participatiehandreiking rekening te houden met de aanbevelingen, in het bijzonder de (uitvoering van) aanbevelingen één, drie en zes. Verder zouden we adviseren om bij de participatieverordening en participatiehandreiking gebruik te maken van de inzichten uit dit rapport. Enerzijds natuurlijk wat betreft de in dit rapport beschreven Berkellandse situatie en anderzijds de inzichten uit de literatuur en ervaringen elders.

De Rekenkamercommissie ziet uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad en zal de ontwikkelingen op dit gebied blijven volgen.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissie

William van Deursen BLS NPM MBM
Voorzitter

4. Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak

4.1 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in verschillende deelvragen. De deelvragen hebben betrekking op de periode van 2017 tot 2021.

Inzichten uit literatuur en ervaringen elders

1. Welke generieke factoren dragen bij aan succesvolle burgerparticipatie?
   a. Waarom, wanneer en op welke wijze zijn burgerparticipatietrajecten zinvol en gewenst?
   b. Welke vormen van burgerparticipatie zijn er te onderscheiden en welke is waarvoor geschikt?
   c. Wat zegt de literatuur over kritische succes- en faalfactoren voor burgerpartipatietrajecten?
   d. Wat betekent burgerparticipatie voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Visie en beleid van Berkelland

2. Welke visie, ambitie en doelstellingen leven er binnen de gemeente Berkelland op het gebied van burgerparticipatie (zowel geschreven als ongeschreven)?
3. In welke beleidsterreinen komt burgerparticipatie voor en welke kaders en spelregels zijn door wie vastgesteld?
4. Is er behoefte aan een aanscherping of verdieping van de kaders en regels voor burgerparticipatie?
5. Hoe heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie in de praktijk georganiseerd?

Lessen uit de Berkellandse praktijk

6. Welke voorbeelden (casussen) van burgerparticipatie kent de gemeente Berkelland?
7. Hoe ziet burgerparticipatie er in de praktijk uit bij een aantal casussen?
8. Wat was de opbrengst van deze voorbeelden van burgerparticipatie?
   - In relatie tot de impliciete en expliciete doelen van burgerparticipatie en het beleidsdoel
   - In relatie tot de concrete doelen van het voorbeeld
   - In relatie tot wat de gemeenschap verwachtte
9. Welke overkoepelende lessen kunnen worden getrokken uit de casussen?
10. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot burgerparticipatie?
11. In hoevere en op welke wijze wordt geleerd van eerdere burgerparticipatietrajecten?

Handvatten voor de toekomst

12. Welke voorbeelden elders bieden handvatten voor eventuele verbeterpunten?

4.2 Werkwijze en indeling rapport

De gemeente Berkelland kan leren van inzichten en ervaringen elders op gebied van participatie. Om deze reden is ook aandacht besteed aan algemene ontwikkelingen met betrekking tot participatie in andere gemeenten. Deze ontwikkelingen worden in het vijfde hoofdstuk beschreven.

In het zesde hoofdstuk komen de visie en de uitgangspunten met betrekking tot participatie in Berkelland aan de orde. De bevindingen in dat hoofdstuk zijn grotendeels ontleend aan de relevante beleidsdocumenten en interviews met bestuurders en ambtenaren die bij dit beleid zijn betrokken.

De praktijk van dit beleid staat centraal in het zevende hoofdstuk. Bij vijf specifieke casussen is verdiepend onderzoek gedaan om zo meer zicht te krijgen op de dagelijkse praktijk van participatie. De keuze voor die casussen is ingegeven door verschillende overwegingen. Het belangrijkste selectiecriterium is geweest dat het moest gaan om participatietrajecten die een intensieve betrokkenheid van verschillende deelnemers hebben gekend. Ook is gekozen voor actuele (nog lopende of recent afgeronde) trajecten. In de context van deze casestudies is gesproken met inwoners van Berkelland die actief zijn geweest in die casussen.
In het zevende hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie. Tevens is er in dit hoofdstuk aandacht voor de wijze waarop geleerd wordt van eerdere participatietrajecten.

Het onderhavige onderzoek heeft, gezien de geformuleerde vragen, overwegend een verkennend karakter. Vanuit die optiek is er in dit onderzoek voor gekozen om geen normenkader te hanteren. Wel zullen de bevindingen in samenhang geanalyseerd en geïnterpreteerd worden.

5. Inzichten uit de literatuur en uit ervaringen elders

De eerste onderzoeksvraag richt zich op het inventariseren van inzichten uit de algemene literatuur over participatie. Deze vraag kent de volgende deelvragen:

Inzichten uit literatuur en ervaringen elders

1. Welke generieke factoren dragen bij aan succesvolle burgerparticipatie?
    a. Waarom, wanneer en op welke wijze zijn burgerparticipatietrajecten zinvol en gewenst?
    b. Welke vormen van burgerparticipatie zijn er te onderscheiden en welke is waarvoor geschikt?
    c. Wat zegt de literatuur over kritische succes- en faalfactoren voor burgerpartipatietrajecten?
    d. Wat betekent burgerparticipatie voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

In dit hoofdstuk komen inzichten uit de relevante literatuur aan de orde. Dit vormt de basis voor de beantwoording van de verschillende deelvragen. Overigens vindt op deze wijze ook al de beantwoording van onderzoeksvraag 12 plaats:

Handvatten voor de toekomst

12. Welke voorbeelden elders bieden handvatten voor eventuele verbeterpunten?

Deelvragen 1a en b komen in paragraaf 3.1 aan bod. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op kanttekeningen en bedenkingen en besteedt zodoende aandacht aan deelvraag 1c. In Paragraaf drie worden de vragen 1d en 12 verkend. Na presentatie van relevante inzichten en bevindingen is de concrete beantwoording van deze vragen in paragraaf 3.4 opgenomen.

5.1 Ontwikkelingen in participatie en inspraak

Inspraak in het overheidsbeleid is vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw steeds gebruikelijker geworden. In Nederland bestond tot die tijd de traditie van ‘vertrouwen in de machthebbers’, gecombineerd met een grote mate van ‘lijdzaamheid en volgzaamheid’ van de burgers. Dat begon in de jaren zestig te veranderen. Vooral jongeren eisten een grotere inbreng in het bestuur en stelden de vanzelfsprekendheid van het ‘regentenbestuur’ - zoals zij het openbaar bestuur uit die tijd typeerden - ter discussie. In korte tijd waren de ontwikkelingen spectaculair en gaven de vermeende regenten ruim toe. Op allerlei terreinen, niet alleen bij de overheid maar bijvoorbeeld ook in het hoger onderwijs, werden vergaande vormen van inspraak toegestaan.
Het gegeven dat het individuele burgers het voorrecht werd gegund om in te spreken in de vergaderingen van gemeenteraden of provinciale staten werd als revolutionair ervaren.[1] Dit recht tot inspraak werd vastgelegd in de wet. Achteraf gezien is het wellicht een toch wat beperkte verruiming van de mogelijkheden voor burgers om zich te bemoeien met de totstandkoming van beleid. Immers, de kaders en spelregels waarbinnen de inspraak plaatsvindt worden geheel en al bepaald door de overheid in kwestie. Ook in de jaren zeventig ontstaat al het gevoel dat de verkregen mate van invloed niet heel bijzonder was. Veeleer werd er op gewezen dat de inspraak zich voltrok als een ‘rituele dans’. De doorwerking van de inspraak bleef beperkt.[2]

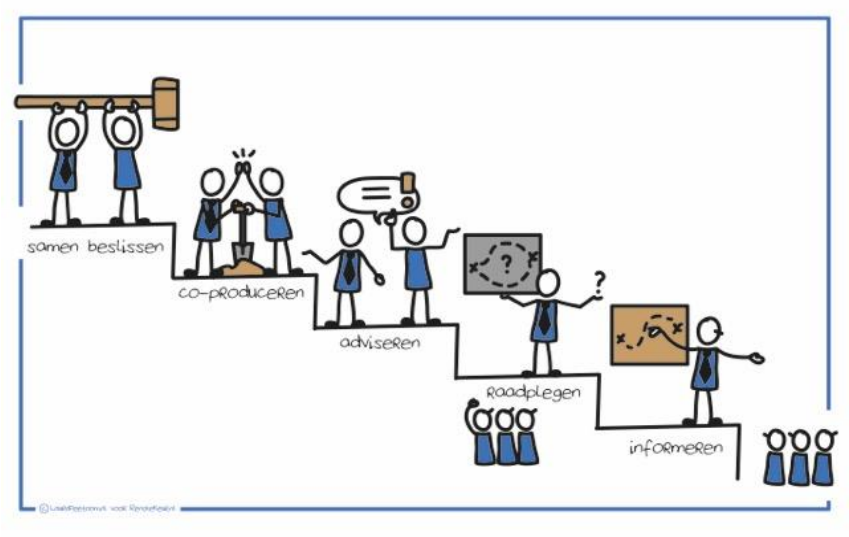
Het formaliseren van de inspraak wordt wel gezien als de eerste golf in het verruimen van de mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid. Het startpunt van de tweede golf is goed aanwijsbaar. Dat ligt in de eerste jaren na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. De opkomst bij die gemeenteraadsverkiezingen werd met ongeveer 60% voor die tijd als ‘dramatisch laag’ ervaren. Dat riep vragen op over de legitimiteit van en het draagvlak voor de lokale democratie. Algemeen bestond er het

[1] M. Leyenaar en P. Castenmiller, Democratie is meer dan kiezen. In: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht. Amsterdam, 2017, pagina 246.
[2] P. van Houwelingen, A. Boele en P. Dekker, Burgermacht op eigen kracht? Den Haag, 2014.

gevoel dat burgers nu echt meer invloed zouden willen, waarmee ook de lokale democratie nieuw leven kon worden ingeblazen. Kort na de gemeenteraadsverkiezingen ontstonden in vele gemeenten allerlei initiatieven voor *interactief bestuur* en de *coproductie van beleid*.[3] "De 'kloof tussen burger en politiek' was ineens een veelbesproken thema. In tal van gemeenten bevatten de collegeakkoorden van 1994 de nodige voornemens om de burger meer invloed te geven op de politieke besluitvorming. Invloed die verder ging dan louter de rituele inspraak.'[4] In veel gemeenten werd geëxperimenteerd met burgerpanels, focusgroepen, scenario-ontwikkelingen of burgerschouws. Ook organiseerden verschillende gemeenten (raadplegende of besluitvormende) referenda.

In de twee grootste gemeenten van Nederland was toentertijd al verschillende jaren sprake van territoriale decentralisatie, in de vorm van stadsdelen met eigen bevoegdheden en wijkraden. Ook andere gemeenten kenden al vele jaren wijk- en buurtraden, zij het dat die geen eigen bestuursvorm kenden. In vele landelijke gemeenten was het al gebruikelijk dat in de kernen en buurtschappen bewonersverenigingen actief waren die op de een of andere wijze ook betrokken werden bij het gemeentelijk beleid. Met de toenemende aandacht voor het vergroten van de inspraak van de inwoners, kregen dergelijke bewonersinitiatieven eveneens een sterkere positie.

In die jaren ontstond ook de metafoor van de participatieladder, om daarmee aan te geven hoeveel invloed burgers hadden op de besluitvorming. De stadia op deze ladder lopen van informeren, via raadplegen, adviseren tot coproduceren en samen beslissen. Maar al met al is het, ondanks de verruiming van en het veel bredere repertoire aan inspraakmogelijkheden, nog steeds de overheid die regie over de participatie voert. Immers, het is de overheid die de randvoorwaarden en procedures bepaalt waarbinnen de burgers inbreng kunnen hebben.



Figuur 1: Participatieladder volgens Edelenbos en Monnikhof (2001)

Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen geven ook vandaag de dag nog flinke impulsen aan burgerparticipatie. Dat geldt onder meer voor de aankomende Omgevingswet en discussies rond de Regionale Energietransitie (RES). In de Omgevingswet wordt gesteld dat bij alle initiatieven die van belang zijn voor de inrichting van de ruimtelijke omgeving het verplicht is dat de belanghebbenden in staat worden gesteld om hun mening te geven en zo invloed uit te oefenen op de concrete plannen. Zodra de wet in werking zal treden, zullen gemeenten hun inspraak- en participatieverordening hierop moeten aanpassen. De plannen om energiebesparende maatregelen te nemen, zoals die ontwikkeld worden in het kader van de RES, komen mede tot stand op basis van intensieve betrokkenheid van vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap.

---

3 I. Pröpper en D. Steenbeek, De aanpak van interactief beleid. Bussum, 1999.

4 M. Leyenaar en P. Castenmiller, Democratie is meer dan kiezen. In: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht. Amsterdam, 2017, pagina 246.

Ruimtelijke thema's lenen zich over het algemeen ook goed voor participatie vanuit de gedachte dat inwoners graag willen meedenken, - praten en -beslissen over de eigen (leef)omgeving.

Daar waar het initiatief voor inspraak voorheen bij de gemeente lag (burgerparticipatie), gebeurt het sinds enkele jaren geregeld dat gemeenten aansluiten bij initiatieven vanuit de samenleving (overheidsparticipatie). Hiermee wordt bedoeld dat de overheid ruimte geeft aan in de lokale gemeenschap ontstane initiatieven: regels en randvoorwaarden worden niet of zo min mogelijk opgelegd aan initiatiefnemers en de overheid neemt de rol op zich van deelnemer bij het initiatief. Dit is dan de derde golf.
In de 21ste eeuw zijn zo verschillende nieuwe vormen van participatie ontstaan en beproefd. Een bijzondere exponent daarvan zijn de zogenaamde G1000-toppen. Dit initiatief komt voort uit het gedachtegoed van de Vlaamse filosoof Van Reybrouck, die nadrukkelijk stelt dat de representatieve democratie, met gekozen bestuurders, aan waarde en betekenis heeft verloren. Hij constateert dat, mede vanwege gestegen opleidingsniveau in de samenleving en de ruime beschikbaarheid van voor iedereen toegankelijke informatie (onder meer via internet), het onnodig is om nog vertegenwoordigers te kiezen die namens 'de bevolking' de besluiten nemen. Hij stelt voor om in (lokale) gemeenschappen bij loting inwoners aan te wijzen die of voor een bepaalde tijd of anders bij specifieke onderwerpen de besluiten kunnen nemen. In deze benadering wordt veel belang gehecht aan 'deliberatie'; in onderlinge discussie, ondersteund door goede informatie, komen burgers tot 'betere besluiten'. De G1000-toppen, zoals die eerst in Vlaanderen en later in Nederland her en der plaatsvonden, zijn een praktische uitwerking van dit idee. Op toevalbasis worden 1000 mensen (overigens meestal minder) in een gemeente uitgenodigd om deel te nemen aan een menings- en besluitvormingsproces. Deze mensen komen enkele malen bijeen, waarbij ze onderling de discussie aangaan en uiteindelijk tot een gezamenlijk opvatting of voorgenomen besluit komen.

De laatste jaren is er wel sprake van meer en meer veelzijdige initiatieven. Zo zijn er gemeenten waar inwoners in een wijk of buurt zelf invulling kunnen geven aan door de gemeente ter beschikking gestelde budgetten. Tevens zijn er gemeenten die werken met het zogeheten 'right-to-challenge'. Dit recht geeft inwoners de mogelijkheid om de uitdaging aan te gaan dat zij beter invulling denken te kunnen geven aan specifieke gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. In dat geval wordt de taak of verantwoordelijkheid door de gemeente in kwestie ook toevertrouwd aan deze inwoners.

Mede gezien de veelzijdigheid in initiatieven en vormen van inwonersbetrokkenheid is niet op voorhand duidelijk welke van deze, in welke omstandigheden, nuttig of succesvol zijn. Wat in de ene gemeente met enthousiasme wordt beproefd en tot positieve resultaten leidt, komt in een andere gemeente niet verder dan het opperen van een mogelijkheid om de inbreng van inwoners te vergroten. Veel lijkt af te hangen van het enthousiasme waarmee het gemeentebestuur zelf de verschillende mogelijkheden faciliteert, serieus neemt en steunt. Met de verschillende vormen van participatie zijn in de afgelopen jaren de nodige, en zeker ook wisselende, ervaringen opgedaan. Op de achtergronden en redenen van die wisselende ervaringen wordt in paragraaf 3.3 ingegaan.

5.2 Kanttekeningen en bedenkingen

Met alle goede bedoelingen en veelzijdige initiatieven zijn er toch ook de nodige kanttekeningen te plaatsen bij de meerwaarde van participatie. Onderzoek laat zien dat het merendeel van de deelnemende burgers autochtoon is, middelhoog- tot hoogopgeleid en toch al betrokken bij de lokale politiek. De 'stem' van bijvoorbeeld laagopgeleiden, migranten of jongeren wordt te weinig gehoord en hun belangen worden daardoor te weinig meegenomen in de afwegingen die leiden tot besluitvorming.[5] Zelfs als de eerste selectie van deelnemers aan dergelijke trajecten op toevalbasis (door loting) plaatsvindt, blijkt dat er toch weer een zekere mate van selectiviteit onder de deelnemers optreedt. In alle participatietrajecten kan daarmee de vraag worden gesteld hoe representatief de deelnemers zijn voor alle inwoners. Tegelijkertijd wordt ook wel

[5] M. Leyenaar en P. Castenmiller, Democratie is meer dan kiezen. In: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht. Amsterdam, 2017, pagina 250-251.

vastgesteld dat intensieve participatieprocessen, met veel ruimte voor interactie tussen de deelnemers, bijdragen aan grotere veelzijdigheid in mogelijke besluiten, met soms creatieve en onvoorziene suggesties.[6]

In essentie is de representatieve democratie, waarbij gekozen bestuurders de beslissingen nemen, nog weinig veranderd. Immers, de raad is en blijft krachtens de wet het enige besluitvormende ('hoogste') orgaan binnen de lokale gemeenschap. Daardoor is onvermijdelijk dat spanning ontstaat tussen enerzijds de inbreng vanuit participatie door inwoners en anderzijds de positie van de raad. In de praktijk van allerlei inspraak- en participatieprocessen moet deze spanning geadresseerd worden. In menige evaluatie van participatieprocessen wordt geconstateerd dat essentieel is om de mate van invloed van participanten op de uiteindelijke besluitvorming expliciet te maken, waarmee tegelijkertijd wordt aangegeven welke ruimte voor eigen beslissingen bij de raad blijft.

5.3 Lessen en aandachtspunten

Ondertussen is er meer dan een halve eeuw ervaring met inspraak en verdergaande vormen van participatie opgedaan. Die ervaringen zijn wisselend. Van de eerste golf, die vooral tot uiting komt in het formaliseren van inspraak gedurende besluitvormingsprocessen wordt vaak gesteld dat hier sprake is van een 'rituele dans', met weinig doorwerking. Zoals eerder in dit hoofdstuk opgemerkt, krijgt de formele inspraak ook nu nog nieuwe impulsen omdat gemeenten hun inspraakverordening zullen moeten aanvullen met een participatieverordening op basis van de Omgevingswet.
Verder zijn er in veel gemeenten ervaringen opgedaan met burgerparticipatie en ook wel met initiatieven die te kenschetsen zijn als overheidsparticipatie. In het algemeen is de in paragraaf 3.2 benoemde spanning daarin steeds duidelijk aanwezig. Zo gebeurt het geregeld dat gemeenteraden de opbrengsten van participatietrajecten terzijde schuiven en een beslissing nemen die wezenlijk afwijkt van de voorkeur van de deelnemers aan het participatieproces. Het spreekt voor zich dat de deelnemers aan dergelijke participatietrajecten dan achteraf daarover zeer ontevreden zijn, en melden dat hun vertrouwen in de overheid is afgenomen. De betrokken raadsleden motiveren hun afwijkende standpunt vaak met verwijzingen naar de vermeende selectiviteit van de participanten of door hen waargenomen onvolledigheden of onvolkomenheden in het participatieproces.

Naar participatie zijn verschillende wetenschappelijke onderzoeken gedaan naar participatieprocessen. Op basis van de inzichten uit de algemene participatieliteratuur[7] kunnen verschillende generieke lessen worden getrokken. Deze laten zich als volgt samenvatten:

Generieke lessen met betrekking tot beleid:

- Gemeenten kunnen participatie op verschillende manieren faciliteren. Het is van belang om te beseffen dat participatie geen synoniem is voor inspraak of voor draagvlak. Informeren is tegelijkertijd wel degelijk een vorm van participatie. Door duidelijk te zijn met wat voor type participatie de inwoner te maken heeft, wordt duidelijk wat er mee zal gebeuren.
- Voor de betrokken ambtenaren moeten de te hanteren uitgangspunten bij participatie bekend, helder en dusdanig concreet zijn, dat zij deze goed in de praktijk kunnen brengen. Anders gezegd, er moet sprake zijn van een concrete, algemene en bij voorkeur vastgelegde basis voor het participatiebeleid. Immers, het mag niet zo zijn dat de participanten in kwestie afhankelijk zijn van de persoonlijke voorkeuren van de betrokken portefeuillehouder of uitvoerende ambtenaren.
- Vastgelegd beleid is op zichzelf niet voldoende. Binnen de gemeentelijke organisatie moet sprake zijn van een cultuur waarin de medewerkers het beleid ook met enthousiasme in de praktijk willen brengen.
- Weliswaar vormt vastgelegd beleid het uitgangspunt, dat beleid mag niet als een 'keurslijf' gaan werken. Elk participatietraject kent andere ambities en doelstellingen, een andere scope en andere

6 G. Boogaard en A. Michels (red.), G1000, ervaringen met burgertoppen. Amsterdam, 2016; E. Tonkens, M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt, Montessoridemocratie, spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek. Amsterdam, 2015. Zie ook: T.J. Renson, Does deliberation bear better citizens? Gent, 2021.

7 Zie ook: W. Blijleven, (2021). *Public Bricoleurs: The practice and experience of local civil servants at the frontlines of public engagement*.

deelnemers. In de aanpak moet ruimte zijn voor flexibiliteit en maatwerk.

- Het is van belang is om eenmaal vastgelegd beleid niet als een gegeven te beschouwen, maar om dit levend en actueel te houden. Dat impliceert dat het van belang is om structureel ervaringen met participatietrajecten vast te leggen en die in de organisatie te bespreken en evalueren, zodat daar ook verbeterpunten uit afgeleid worden.

Generieke lessen met betrekking tot de uitvoering:

- Bij de start van een participatieproces, zeker als het initiatief bij de overheid ligt, is het zaak om het proces duidelijk en volledig uit te werken. Hierdoor weten niet alleen de participanten waar ze aan toe zijn, maar bestaat er ook duidelijkheid over hoe er achteraf een beoordeling kan plaatsvinden of het proces conform de afspraken is verlopen. De consequentie daarvan is onder meer dat raadsleden niet achteraf tot een geheel eigen beoordeling van het proces komen en meer ruimte nemen voor een zelfstandige raadsbeslissing dan aan de participanten was voorgespiegeld.
- Als een overheid te maken krijgt met initiatieven uit de samenleving (overheidsparticipatie), dan is de overheid niet in de positie om de uitgangspunten en randvoorwaarden te bepalen. Wel blijft het zaak dat aan de initiatiefnemers duidelijk wordt gemaakt wat zij van de gemeente wel én niet kunnen verwachten en op welke wijze de uitkomsten door kunnen werken in (eventuele) gemeentelijke besluitvorming. Dat impliceert dat er binnen de gemeente sprake moet zijn van enkele vastgelegde en algemeen gedeelde uitgangspunten hoe gereageerd gaat worden op initiatieven in de samenleving.
- Het is van belang dat gemeenten hun ambtenaren de tijd en ruimte geven om deel te nemen aan participatieprocessen. Het verdient aanbeveling om participatie niet alleen te zien als taak van de ‘participatieambtenaar’ die toch al de wijk in gaat, maar ingebed wordt in alle facetten van de gemeentelijke organisatie. Gemeenten doen er goed aan om te investeren in de samenwerking tussen afdelingen en ambtenaren.
- Communicatie is van groot belang. Aan de voorkant moeten de posities van alle betrokkenen, participanten, medewerkers van de organisatie en de gemeenteraad, duidelijk en expliciet worden gemaakt. Tijdens het proces moeten alle betrokkenen op de hoogte worden gehouden van zowel de procesmatige en inhoudelijke voortgang. Na afloop moeten zowel het doorlopen proces en als de opbrengsten voor alle betrokkenen worden beschreven, zodat al die betrokkenen in staat zijn om zowel dat proces als de opbrengsten goed te beoordelen.

Generieke lessen met betrekking tot rollen en verantwoordelijkheden

- De regie in participatieprocessen ligt veelal bij het college van B&W; in de praktijk vertegenwoordigd door de ambtelijke organisatie. In het uitwerken van het proces moet worden aangegeven op welke wijze de raad wordt betrokken. Dat kan zich beperken tot louter het informeren over het verloop van het proces en de uitkomsten daarvan. Maar het kan ook zijn dat de raad als geheel of anders individuele raadsleden een actieve rol hebben in de overleggen en de uiteindelijke opbrengsten
- Bij de start van een participatieproces worden de uitgangspunten, het proces en de beoogde doorwerking in het gemeentelijk beleid vastgelegd. In dat verband worden ook de rollen en verantwoordelijkheden van college van B&W en de raad beschreven. Wat de raad betreft moet er aandacht zijn wat hun rol betekent voor hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden. De raad moet worden betrokken bij het bepalen van die rol.
  Gedurende het proces kunnen niet alleen geen veranderingen meer plaatsvinden; de verschillende spelers moeten zich in de praktijk conformeren aan hun rol. Anders zijn misverstanden en teleurstellingen onvermijdelijk.
- De gemeenteraad kan voor haar volksvertegenwoordigende rol gebruik maken van signalen vanuit de buurt- en bewonersverenigingen. De signalen over wensen en zorgen van inwoners en ondernemers zijn waardevol, ook als de signalen niet iedereen vertegenwoordigen. Een diversiteit aan signalen helpt de raad om tot een eigen beredeneerde afweging te komen.

In de praktijk van veel gemeenten blijkt participatie een kwetsbaar proces. Lang niet altijd is er sprake van vastgelegd beleid. Als er al sprake is van vastgelegd beleid, biedt dit geregeld te weinig houvast voor een goede inrichting van de praktijk. Een enthousiaste inrichting van het beleid, in lijn met de algemene uitgangspunten blijkt maar al te vaak toch mede bepaald te worden door de persoonlijke opvattingen van een portefeuillehouder of ambtenaar in kwestie. De communicatie over het participatieproces is lang niet altijd optimaal. Daarnaast komt wel voor dat een gemeenteraad de opbrengsten van participatietrajecten terzijde schuift, of toch meer eigen beslissingsruimte neemt dan de participanten hadden verwacht.

5.4 Beantwoording eerste deelvragen

Met gebruikmaking van bovenstaande inzichten uit de literatuur kunnen de relevante deelvragen worden beantwoord. Dit waren de volgende:

Inzichten uit literatuur en ervaringen elders

1. Welke generieke factoren dragen bij aan succesvolle burgerparticipatie?
   a. Waarom, wanneer en op welke wijze zijn burgerparticipatietrajecten zinvol en gewenst?
   b. Welke vormen van burgerparticipatie zijn er te onderscheiden en welke is waarvoor geschikt?
   c. Wat zegt de literatuur over kritische succes- en faalfactoren voor burgerpartipatietrajecten?
   d. Wat betekent burgerparticipatie voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Het antwoord op de vraag of participatietrajecten zinvol of gewenst zijn, is afhankelijk van het normatieve oordeel over de kwestie of binnen de representatieve democratie alle belangen voldoende zijn vertegenwoordigd, of dat vergroting van de inbreng van specifieke groepen inwoners is gewenst. De in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen laten zien dat in de loop der jaren tekortkomingen zijn onderscheiden aan de representatieve, indirecte democratie en dat dientengevolge meer steun is ontstaan voor participatietrajecten. In de schets van de ontwikkelingen zijn ook verschillende vormen van participatie aan de orde gekomen.
In het algemeen is niet aan te geven welke specifieke vorm van participatie geschikt is voor welke situatie. Veel is afhankelijk van specifieke lokale omstandigheden en de basishouding van het gemeentebestuur ten aanzien van het versterken van de inbreng van de inwoners. Dit betekent wel dat voor elk concrete participatieproces de met de participatie beoogde opbrengsten en de rollen en verantwoordelijkheden van zowel college van B&W en de raad moeten worden beschreven.
Het vergroten van de mogelijkheden voor participatie leidt tot een andere, meer bescheiden rol van het verkozen algemene bestuur; de gemeenteraad. Om te beginnen wordt hun kaderstellende rol in sommige gevallen beperkt, omdat bij een grotere verantwoordelijkheid van groepen van inwoners die laatsten zelf besluiten kunnen nemen, meestal over de inrichting van hun directe leefomgeving. Ook hun volksvertegenwoordigende rol wordt genuanceerd, omdat burgers immers direct hun voorkeuren in het politieke proces kunnen inbrengen.

6. Visie en beleid Berkelland

In dit hoofdstuk staat het beleid van de gemeente Berkelland centraal. Dit beleid is verkend aan de hand van de volgende deelvragen:

Visie en beleid van Berkelland

2. Welke visie, ambitie en doelstellingen leven er binnen de gemeente Berkelland op het gebied van burgerparticipatie (zowel geschreven als ongeschreven)?
3. In welke beleidsterreinen komt burgerparticipatie voor en welke kaders en spelregels zijn door wie vastgesteld?
4. Is er behoefte aan een aanscherping of verdieping van de kaders en regels voor burgerparticipatie?
5. Hoe heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie in de praktijk georganiseerd?

In de volgende paragraaf worden onder andere de visie, ambitie en doelstellingen ten aanzien van participatie beschreven, waarmee wordt ingegaan op de tweede en derde deelvraag. Deelvraag vier en vijf komen aan bod in paragraaf 4.2. In de laatste paragraaf wordt dit hoofdstuk samengevat met beantwoording van de deelvragen twee tot en met vijf.

6.1 Visie, ambitie en doelstellingen

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen geschreven en ongeschreven ambities in Berkelland. In de gesprekken wordt duidelijk dat de gemeente participatie een belangrijke rol toedicht. Het structureel aandacht hebben voor participatie bij beleidsvorming- en uitvoering is bij de gemeente Berkelland vanzelfsprekend, zo geven betrokkenen aan in de uitgevoerde interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek. Er wordt gesteld dat participatie in het DNA of in de genen van de medewerkers zit. Als verklaring daarvoor wordt gewezen op de kleinschaligheid van de gemeente waarbij de afstand tussen bewoners en overheid over het algemeen overbrugbaar is. Er zijn ook ambtenaren die dit beeld wat nuanceren en aangeven dat ‘participatie in de genen’ niet voor álle medewerkers geldt. Daarnaast zijn er natuurlijk verschillen tussen de kernen in Berkelland, maar over het algemeen zijn de korte lijntjes tussen de gemeenschap en gemeente overal aan de orde. Naar de mening van de geïnterviewde ambtenaren nemen medewerkers van de gemeentelijke organisatie uit zichzelf een participatieve houding aan.

In Berkelland wordt er geen strikt onderscheid gemaakt tussen vormen van burgerparticipatie (met een initiërende overheid) en overheidsparticipatie (met een deelnemende overheid). Participatie wordt begrepen als het structureel betrekken van inwoners, ondernemers en belanghebbenden, ongeacht of het initiatief afkomstig is uit de gemeente of de samenleving. De algemene stelregel is dat de gemeente uitnodigend, faciliterend en flexibel is en probeert te werken vanuit een maatschappelijke behoefte.

Deze ambitie is niet opgeschreven in een overkoepelende beleidsvisie op participatie met uitgangspunten en doelstellingen. Er zijn wel aangrenzende beleidsdocumenten die raken aan de ambitie. Door betrokkenen in de organisatie wordt uitgelegd dat er geen behoefte is om de verschillende initiatieven met betrekking tot participatie vast te leggen in een algemene visie. Naar hun mening hebben de medewerkers van de gemeente uit eigen beweging, ingegeven door de cultuur van de organisatie, al aandacht voor participatie. Sommigen noemen het zelfs onverstandig om beleid met betrekking tot participatie vast te leggen. Dat zou te weinig flexibiliteit bieden om in te spelen op de specifieke omstandigheden waarbinnen elk participatietraject plaatsvindt. Bij deze redenering wordt ook benadrukt dat ondanks de afwezigheid van een overkoepelende visie er voldoende richtinggevende beleidsdocumenten zijn voor participatie.
Het gaat om het coalitieprogramma uit 2018, de aanpak van Wijk- en kerngericht werken (2019), de organisatie- en sturingsfilosofie (2019)[8], uitvoeringsvisie Voormelkaar (2020) en bijdragen aan een essay over ‘ambtelijk vakmanschap’[9] (2019).

[8] Zie ook: https://www.youtube.com/watch?v=ziMriLZOnkU
[9] Zie: W. Blijleven, M. van Hulst en F. Hendriks, Publieke Bricoleurs, over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap; Tilburg, 2019.

Met betrekking tot het bevorderen van het (gewenste) ambtelijk vakmanschap wordt door de gemeentelijke organisatie benadrukt dat de leeractiviteiten sinds kort hierop zijn aangepast. Zo is er sinds het voorjaar van 2021 sprake van een digitale leeromgeving; de Berkelland Academie. Via de Academie hebben medewerkers toegang tot een groot leeraanbod. Ook in andere trajecten zoals het wijk- en kerngericht werken, de omgevingswet en de organisatieontwikkeling staat het gedachtengoed van ambtelijk vakmanschap centraal. Hieronder volgt een gestructureerde uiteenzetting van de overige geschreven beleidsdocumenten in de periode 2014-2021 die een relatie hebben met beleid of ambitie omtrent participatie.

Beleidsdocumenten 2014 – 2018

Op basis van het coalitieakkoord 2014-2018[10] is Berkelland in 2015 gestart met het ontwikkelprogramma *Veranderende samenleving, vernieuwd bestuur*. In het programma is te lezen dat wordt gestreefd naar een 'overheid die naast u staat en meedenkt, in plaats van boven u staat en bedenkt'. De gemeente wil inzetten op participatie en samenwerking met de samenleving. Daarvoor werkt de gemeente ook aan het ontwikkelen van een andere rol en houding. Daarbij wordt de rolverdeling en samenwerking tussen inwoners, onderwijs, ondernemers en de overheid opnieuw vormgegeven. De gemeente wordt meer een partner voor inwoners, ondernemers en organisaties, in plaats van de partij die alles bepaalt en regelt. Met dit ontwikkelplan verwacht de gemeente een aantal resultaten te bereiken, waaronder een groei in sociale verbondenheid, beleid, regels en projecten die passen bij de samenleving, en een kleinere afstand tussen samenleving, college, gemeenteraad en ambtenaren. Dit moet zich uiten in: een nadere invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van medewerkers en gemeentebestuur; een meer op samenwerking gerichte houding en gedrag; een organisatie die is toegerust op de nieuwe rol van de gemeente; met bijpassende instrumenten en beleids- en besluitvormingsprocessen en het feit dat leren experimenteren gewoon is.

Om het Ontwikkelprogramma 'Veranderende samenleving, vernieuwd bestuur' (VSVB) en het aanleren van nieuwe vormen van samenwerken te ondersteunen, heeft de gemeente Berkelland in de Programmabegroting van 2015 tot en met 2018 jaarlijks €50.000,- gereserveerd. Dit budget zou onder andere worden ingezet voor de dialoog met de samenleving (o.a. communicatiemiddelen, inloopuren), het ondersteunen van actieve betrokkenheid van bewoners en organisaties en eventueel ook als bijdrage bij concrete projecten. Daarnaast wordt gesproken over het belang van procesondersteuning bij bestuurlijke vernieuwing, kennisontwikkeling, (organisatie van de) voorbeeldprojecten en communicatie. In de jaarrekening over 2017 wordt melding gemaakt van diverse initiatieven, zoals de inzet van de Participatiemonitor om te leren van ervaringen met participatie en een werkbezoek aan projecten in Groningen en Drenthe om inspiratie op te doen, door drie leden van het college van B&W samen met dorpsorganisaties, huurdersverenigingen, een woningcorporatie, een welzijnsraad en een seniorenraad. Volgens de programmarekening is in 2017 € 33.000 van het beschikbare budget van € 50.000 besteed.
De jaarrekening 2018 van de gemeente Berkelland geeft geen uitsluitsel over de besteding van het beschikbare budget. Zowel bij de baten als de lasten bij de post zijn in bijlage 2 van deze jaarrekening geen bedragen vermeld.

Eind 2017 is de raad geïnformeerd over het ontwikkelprogramma 'Veranderde samenleving, vernieuwd bestuur' door middel van een terug- en vooruitblik. In deze terugblik geeft de gemeente aan dat er (met name in de ambtelijke organisatie) een cultuuromslag heeft plaatsgevonden in de benadering van initiatieven van inwoners, bedrijven en instellingen. Een groot deel van de ambtelijke activiteiten zijn gebiedsgericht en programmagericht georganiseerd. Scheidslijnen tussen specialismen of afdelingen in de gemeentelijke organisatie zijn minder belangrijk geworden, de gemeentelijke organisatie gaat uit van eigen bijdrage aan het resultaat op basis van vakkennis, ervaring en expertise. Er is een gebiedsteam opgericht in 2016 dat is toegerust om adequaat en efficiënt inwonersinitiatieven verder te brengen. Onderdeel van dat team zijn gebiedscontactpersonen, zij zijn aanwezig in de kernen om te horen wat er leeft en bespreken iedere week initiatieven die door de bewoners zijn aangedragen.
In de terugkoppeling wordt erkend dat het een proces is van 'een lange adem,' medewerkers en inwoners gaan niet vanzelf aan de slag. Projecten en activiteiten oppakken met alle verschillende stakeholders vraagt

[10] Collegeprogramma gemeente Berkelland 2014-2018: "Veranderende Samenleving, Vernieuwd Bestuur".

om constante aandacht voor rollen, taken en concrete doelstellingen. In dit document wordt de raad geadviseerd verder te bouwen aan de opgebouwde basis en beveelt continuïteit van beleid aan. Er worden een aantal specifieke adviezen gegeven voor het vervolg. Deze gaan met name over de (veranderende) taken en rollen van bestuur, inwoners en de raad en de invulling en het faciliteren daarvan.

Adviezen aan de raad voor het vervolg van het ontwikkelprogramma

- Omarm de "VSVB*-principes"
- Laat de gemeenteraad, samen met een groep inwoners, leidend zijn in dit proces
- Organiseer raadsinformatieavonden
- Maak de kring van betrokkenen groter en groter
- Taken en rollen afbakenen
- Geef blijvende ruimte aan experimenten

** De afkorting VSVB staat voor 'Veranderende Samenleving, Vernieuwd Bestuur'*

Beleidsdocumenten 2018 – 2021

De titel van het coalitieakkoord 2018-2022 is '*Samen investeren in Berkelland'*. Het samen doen met de samenleving wordt vooropgesteld: "We willen samen met de gemeenteraad en de organisatie doorpakken in de manier waarop we proberen de lokale samenleving een grotere rol te geven." De gemeente Berkelland wil toe naar een situatie waarin samen met de samenleving wordt gezocht naar oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en stelt hiertoe gebiedswethouders aan. Deze moeten een gezicht zijn voor het gemeentebestuur en ogen en oren voor in het gebied. Voor initiatieven uit de samenleving wil de gemeente een 'ja mits'-uitgangpunt aannemen, waarbij ontmoeten en luisteren belangrijk zijn en betrokkenheid van inwoners, verenigingen ondernemers en instellingen een bijdrage kunnen leveren. In het coalitieakkoord geeft de gemeente aan dit te doen dit vanuit een open houding naar de samenleving en vanuit samenwerkingsbereidheid.

De gemeente heeft opnieuw het zogenaamde VSVB-gedachtegoed (Veranderende Samenleving, Vernieuwd Bestuur) geïntroduceerd, gericht op wijk- en kerngericht werken. De gemeente wil de inzet, kennis en ervaring van inwoners vooropstellen en steeds meer als gelijkwaardige partner met elkaar aan tafel zitten. Gesteld wordt dat er in de bestuursperiode 2014-2018 een basis is gelegd voor het wijk- en kerngericht werken. Met het doel dichter bij de wijken te staan, wordt invulling gegeven aan gebiedswethouderschap en een gebiedsteam, daarmee wordt de ambtelijke organisatie verder ingericht op het gebiedsgerichte werken. Nu wil de gemeente meer aansluiten bij de inwoners. Dit wordt onder meer vormgegeven in het Wijk- en kerngericht werken. In de notitie 'Doorontwikkeling Wijk- en kerngericht werken' uit januari 2019 wordt uiteengezet hoe de gemeente dat wil aanpakken. Het werk van de gemeente moet aansluiten bij wat er leeft bij inwoners, ondernemers, instellingen en verenigingen in kernen, wijken en buurten. Door mensen zelf aan het roer te zetten, wordt betrokkenheid bij de fysieke omgeving vergroot evenals de sociale cohesie.

In januari 2019 zijn raadsleden, professionals en inwoners over het wijk- en kerngericht werken geïnformeerd via een thema-avond waar zij aan de hand van workshops in gesprek konden gaan over wijkgericht werken. In het collegeprogramma 2018-2022 is eenmalig € 2,5 miljoen vrijgemaakt voor wijk- en kerngericht werken. In de programmabegroting is van 2019 tot en met 2022 jaarlijks een bedrag € 625.000 opgenomen voor het ondersteunen van en initiatieven uit wijken, buurten en kernen. Dit is later gespecifieerd in een collegebesluit uit april 2019 waarmee een krediet van €625.000 per jaar wordt vrijgemaakt voor o.a. de ontwikkeling en communicatie over wijk- en kerngericht werken, het Naoberfonds en het ondersteunen van wijken die dat nodig hebben.
De financiering voor het wijk- en kerngericht werken is niet door de gemeenteraad vastgesteld. De raad heeft algemene instemming aan het beleid gegeven door middel van het collegeprogramma. De verdere invulling hiervan is door het college ter hand genomen waarbij geen expliciete beslissingen meer door de raad worden genomen.

In september 2019 is het rapport 'Wijkanalyses voor dorps- en wijkgericht werken' aan de raad voorgelegd. Dit rapport betreft een nulmeting, die de gemeente heeft laten uitvoeren in het kader van het wijk- en kerngericht werken. Het is een inventarisatie van de wijken, waarin het gaat over hoe inwoners hun omgeving ervaren en waarvoor zij zich kunnen en willen inzetten. De gemeente Berkelland onderscheidt 11 kernen. De

grote kernen Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo zijn door de gemeente opgedeeld in een aantal wijken. In totaal worden 39 kernen en wijken onderscheiden.
Voor de aanpak van wijk- en kerngericht werken schetst de rapportage een kader waarin kunnen en willen centraal staan:

		Kunnen	
		Ja	Nee
Willen	Ja	Dorp pakt het zelf op. Inzet gemeente: • Niets doen • Voorwaardenscheppend • Aanspreekbaar zijn • Ondersteunen bij doorontwikkeling	Het dorp wil wel, maar kan niet. In dit geval kan de gemeente initiatieven ondersteunen en inwoners en bedrijven helpen ideeën ten uitvoer te brengen. Inzet gemeente: • Samenwerken • Faciliteren • Ondersteunen
	Nee	Dit zal vanuit het dorp niet snel voorkomen. Bij een publiek belang kan de gemeente inwoners betrekken. Inzet gemeente: • Stimuleren • Verleiden; zoeken naar gedeeld belang • Overtuigen • Zoeken naar mensen die iets willen	Vanuit het dorp is geen actie te verwachten. Alleen als sprake is van een publiek belang is inzet van de gemeente gewenst. Inzet gemeente: • Verleiden • Overtuigen • Doordrukken

Een conclusie uit de rapportage is dat inwoners van Berkelland in vergelijking met inwoners van andere niet-stedelijke gemeenten in Nederland kritischer antwoorden op de stellingen 'de gemeente betrekt inwoners voldoende bij plannen, activiteiten en voorzieningen', 'inwoners krijgen voldoende ruimte om initiatieven te realiseren', 'de gemeente doet wat ze zegt' en 'de gemeente stelt zich flexibel op als dat nodig is'. Op dit aspect wordt ruimte ervaren voor verbetering. Inwoners van Berkelland vinden overigens wel vaker dan in vergelijkbare gemeenten dat de gemeente goed naar hun mening luistert; volgens het rapport gaat het kennelijk om wat er daarna gebeurt.
Overige conclusies uit het rapport gaan over het soort thema's waar inwoners betrokken bij willen worden. Als het gaat om meedenken met de gemeente, dan is niet ieder thema even populair. Over het algemeen geldt: hoe concreter, hoe beter. Inwoners willen vooral meedenken over onderwerpen in het fysieke domein. 'Wonen en woonomgeving', 'natuur en duurzaamheid' en 'openbare ruimte' scoren het hoogste volgens dit rapport.

Aanbevelingen voor wijkgericht werken uit Wijkanalyses voor dorps- en wijkgericht werken'

- Werk aan de relatie tussen gemeente en bewoners: zorg voor een helder aanspreekpunt, korte lijnen en een goede terugkoppeling
- Sluit aan bij de energie in de wijk: de zorgen, wensen en trots van bewoners zijn goede startpunten voor wijkgericht werken
- Sluit aan bij de schaal waar men zich bij betrokken voelt: soms is dat de straat, soms de buurt, soms de wijk
- Vraag bewoners naar hun prioriteiten voor de wijk en sluit hier waar mogelijk bij aan
- Zorg voor snel zichtbaar resultaat
- Bij voorkeur domeinoverstijgend: fysiek + sociaal (koppelkansen)
- Zoek een 'logische ingang' en een 'logisch moment': als de straat open moet om de riolering te vervangen dan is dat een ideaal moment om samen met bewoners te kijken naar de inrichting van de openbare ruimte. Maken bewoners zich vooral zorgen over inbraken in de wijk, dan is dat een logisch startpunt voor het gesprek - en komen andere onderwerpen wellicht in tweede instantie aan bod
- Lijkt alles in orde in een wijk? Ook dan is wijkgericht werken nuttig; goed houden wat goed is vraagt ook energie

Aan mensen die in het afgelopen jaar een initiatief hebben ontplooid in hun wijk of hieraan hebben bijgedragen, is gevraagd welke rol de gemeente speelde en of dat overeenkwam met hun wens. Ongeveer een derde van de initiatiefnemers zegt dat de gemeente 'geen rol' heeft gespeeld en tien procent vindt dat wenselijk.

De gemeente Berkelland heeft een online inspraakplatform ‘Berkelland Spreekt’ waarmee ongeveer vier keer per jaar een inwonerspanel wordt geraadpleegd over allerlei (actuele) onderwerpen. Het panel heeft zo’n 1500 leden en een onderzoekbureau voert de onderzoeken uit. De resultaten worden onder andere gebruikt als input voor beleid.

Thema’s in het inspraakplatform (vanaf 2018)

- Verkiezingen (januari/februari 2021)
- Omgevingsvisie (januari/februari 2021)
- Preventie (oktober/november 2020)
- Woonbehoefte (augustus/september 2020)
- Dementie (juni/juli 2020)
- Berkelland in Balans (november/december 2019)
- Cultuur en Erfgoedvisie (september/oktober 2019)
- Jongerenaanpak en Communicatiekanalen (mei 2019)
- Identiteit en Vrijwilligersvervoer (april 2019)
- Uw woning en het vrijwilligerspunt (augustus 2018)
- Waar staat je gemeente?, Lokale radio en BerkelBericht (mei/juni 2018)

In 2019 is een bijeenkomst georganiseerd om te onderzoeken of de G1000-aanpak een bijdrage kan leveren aan de versterking van participatie in de gemeente Berkelland. Een G1000-aanpak (ofwel: burgertop) biedt potentieel meer mogelijkheden om ideeën en voorstellen voor te leggen aan het gemeentebestuur, waardoor het vertrouwen tussen de politiek, het gemeentelijke apparaat en de inwoners van Berkelland bevorderd zou kunnen worden. Onderdeel van de aanleiding voor het onderzoek naar de G1000 aanpak was het streven van de gemeenteraad om samen met inwoners van Berkelland de samenleving te versterken en inwoners van Berkelland meer mogelijkheden te geven om te participeren in het gesprek over beleid en om beleidsvorming te initiëren.
Tijdens de bijeenkomst is een toelichting gegeven over de G1000-aanpak en ervaringen gedeeld over de G1000 in Borne. Uitkomst van de bijeenkomst was dat Berkelland geen burgertop instelt, maar klein wil beginnen met participatie in de kernen. De overweging is dat inwoners actief zijn in hun directe omgeving en willen meepraten over concrete onderwerpen. De raad besloot om in plaats van een G1000 een actief leertraject op te zetten voor lopende en startende participatietrajecten om het proces te versnellen en versterken. Met de uitkomsten van het leertraject zou participatie verder kunnen worden ontwikkeld. Vooralsnog heeft zo’n actief leertraject nog niet plaatsgevonden.[11]

De Omgevingswet

De aangekondigde Omgevingswet heeft belangrijke raakvlakken met participatie. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is in april 2019 een ambitiedocument opgesteld. Het document geeft richting aan de manier waarop Berkelland de voorbereiding op de nieuwe wet aanpakt. In het ambitiedocument schetst de gemeente Berkelland zichzelf als partner van de samenleving en wil zij ruimte en vertrouwen geven, maar ook verantwoordelijkheid aan initiatiefnemers. De gemeenteraad stelt doelen, kaders en spelregels voor planvorming, participatie en besluitvorming, en toetst achteraf of het college het goed heeft gedaan. Ruimte voor het college wordt op verschillende manieren gecreëerd, bijvoorbeeld door het werken met kwaliteitscriteria en algemenere beoordelingsregels in plaats van gedetailleerde voorschriften.

Vertaling van Omgevingswet voor Berkelland (Ambitiedocument Omgevingswet Berkelland)

De gemeente moet bij besluiten in het kader van het omgevingsrecht (omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsvergunning) aangeven hoe zij de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken. En wat zij met de resultaten heeft gedaan (motiveringsplicht).

De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en hoe er overleg is geweest met belanghebbenden en is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van draagvlak voor zijn plan, bijvoorbeeld door aan te geven wat hij heeft gedaan met de inbreng uit het overleg met omwonenden.

[11] Hiervoor zijn verschillende redenen, zoals de (gebruikelijke) drukte voor de raad en personele wisselingen in de griffie. Daarnaast zou dit leertraject deel uitmaken van een breder project gericht op de bestuurscultuur binnen de gemeente. Dit project is in deze periode niet gestart.

De gevraagde verandering in het kader van de Omgevingswet sluit aan bij de ambities van de gemeente in het kader van wijk- en kerngericht werken en de 'ja, mits'-houding. Onder meer geeft de gemeente aan om in het kader van de voorziene veranderingen vanwege de Omgevingswet meer aandacht te willen besteden aan de bedoelingen van een aanvrager in plaats van de aanvraag zelf louter strikt te toetsen. In plaats van een 'toetsingsplanologie' wil de gemeente juist spreken over en handelen naar 'uitnodigingsplanologie'.

Democratische vernieuwing Berkelland
In het kader van democratische vernieuwing in de gemeente Berkelland heeft de gemeente verschillende activiteiten geïnitieerd, waaronder de 'Quick Scan Lokale Democratie' (2019). Daarnaast is er sprake van het project 'Experimenteren met democratische vernieuwing' en het opstellen van spelregels voor participatie binnen de gemeente Berkelland (in het kader van de Omgevingswet). Een adviesbureau is gevraagd de aanpak en samenhang tussen de verschillende activiteiten te begeleiden, om zo te komen tot het formuleren van een visie op democratische vernieuwing. Dit traject is na afronding van de eerste stap stopgezet omdat werd vastgesteld dat er eerst nader zou moeten worden gesproken over de bestuurscultuur.

De 'Quick Scan Lokale Democratie' scan inventariseert hoe inwoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden nu kijken naar het democratische samenspel in hun gemeente (het samenspel tussen representatieve, participatieve en maatschappelijke democratie). Aan het onderzoek hebben inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren meegedaan, hen is naar hun meningen en wensen gevraagd rondom een aantal thema's: 1) lokale democratie en democratische prioriteiten, 2) raad, college en ambtelijke organisatie, 3) communicatie, 4) burgerparticipatie en 5) overheidsparticipatie. Na tussenrapportage over de eerste bevindingen is het project stilgezet. Naar mening van zowel het betrokken onderzoeksbureau als de raad zelf waren de verhoudingen in de raad dusdanig dat geen vruchtbaar vervolg aan dit project zou kunnen worden gegeven.
Binnen de raad was een werkgroep democratische vernieuwing actief betrokken bij het traject "Experimenteren met Democratische Vernieuwing". Ook de activiteiten van deze werkgroep zijn feitelijk stilgezet, om dezelfde redenen bij het stilvallen van het leertraject van de raad.

6.2 Dagelijkse uitvoering en organisatie van participatie

Bij de uitvoering van participatie wordt in Berkelland geen vaste werkwijze of blauwdruk toegepast, bijvoorbeeld ten aanzien van de vorm van participatie, de timing en de intensiteit. Dergelijke keuzes worden per project afzonderlijk gemaakt. Maatwerk wordt volgens sommigen zelfs expliciet verlangd vanwege de diversiteit aan kernen en gebieden binnen Berkelland. Sommige kernen staan veel kritischer tegenover de gemeente dan andere. Soms zijn de belangentegenstellingen groter of betreft een ontwikkeling een grotere of een kleinere groep in een gemeenschap. Al deze zaken spelen mee als het gaat over de keuze voor de uitvoering van participatie.

Bij gebrek aan een vastgestelde participatiewerkwijze is er veel ambtelijke vrijheid voor medewerkers om per project of casus te bepalen welk type of niveau van participatie gewenst is. Enerzijds wordt deze vrijheid van handelen als wenselijk gezien om maatwerk te kunnen leveren aan inwoners. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat participatief handelen nog niet bij alle medewerkers binnen de organisatie in dezelfde mate gemeengoed is. De ambities van de gemeente op het gebied van participatie zijn over het algemeen bij alle medewerkers bekend. Gesteld wordt dat deze in de context van gebruikelijke leer- en cultuurtrajecten binnen de organisatie aan de orde komen. Tegelijkertijd geven deze ambities nog wel ruimte voor eigen interpretatie van participatie.
Er worden nadrukkelijk stappen in gezet, wat aangemoedigd en ondersteund wordt door een lopende ontwikkelagenda. De concernopdrachtgevers zijn zich ervan bewust dat participatief handelen specifieke competenties van medewerkers vraagt en dat dit niet zomaar tot stand komt.
Daarnaast geven medewerkers aan dat ze door elkaar worden geïnspireerd. Zo worden er door het gebiedsteam fotoboeken gemaakt met daarin (succes)verhalen die op het gemeentehuis zijn in te zien.

Bovendien wordt inspiratie geput uit en geleerd van externe sprekers die de gemeente uitnodigt[12]. Toch wordt er door ambtenaren die dicht op de samenleving staan aangegeven aan dat zij behoefte hebben aan zekere handvatten voor en evaluatie van de maatwerktrajecten.

In de praktijk komt het erop neer dat de keuze voor een participatietraject wordt gemaakt door de direct betrokken ambtenaar. Hierbij wordt ondersteuning geboden door de afdeling communicatie, die vanaf het begin van een project meedenkt over de aanwezige stakeholders en de geschikte communicatieaanpak. Door beleidsmedewerkers wordt opgemerkt dat Berkelland op alle treden van de participatieladder initiatieven ontplooit: van informeren tijdens een informatieavond, raadplegen via enquêtes en het digitale inwonerspanel, inwinnen van advies bij klankbordgroepen en bewonersorganisaties, tot aan vormen van co-creatie. Hier is geen algemene aanpak voor. De inschatting welke mate van invloed (of trede op de participatieladder) passend is wordt gemaakt door de verantwoordelijk projectleider of beleidsmedewerker.

Wijk- en kerngericht werken

Berkelland kent gebiedsteams. Deze bestaan uit enkele medewerkers van de organisatie die zich in hun werkzaamheden richten op de verschillende dorpen of buurtschappen binnen de gemeente. Binnen de organisatie is er ook voor elke kern binnen de gemeente een ambtelijk contactpersoon, de gebiedscontactpersoon. Deze functionaris staat veelvuldig met inwoners in contact en weet daarom goed welke ontwikkelingen er aldaar zijn en is bekend met de opvattingen daarover. Vanuit die kennis kan de contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie aangeven hoe de gemeente daarop kan anticiperen. De contactpersonen slaan op deze manier een brug tussen de samenleving en de overheid en vervullen een centrale rol in de participatieaanpak van de gemeente. Er zijn ook gebiedswethouders, wat betekent dat de wethouders naast hun reguliere portefeuille een gebied onder hun hoede hebben. Hoe de wethouders deze rol invullen verschilt onderling. Opgemerkt wordt dat de gebiedswethoudersrol conflictueus kan zijn wanneer de doelstellingen vanuit de reguliere portefeuille niet overeenkomen met de belangen vanuit een gebied.

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat tevredenheid over het functioneren van de gebiedscontactpersonen ter bevordering van de participatieambitie van de gemeente. Wel wordt door een ambtelijk leidinggevende opgemerkt dat de samenwerking tussen de gebiedsteams en de beleidsmedewerkers in de organisatie nog kan worden verbeterd. Door leden van de gebiedsteams wordt aangegeven dat zij al bij de vormgeving van trajecten betrokken wensen te zijn, zodat zij vooraf kunnen meedenken over de inrichting van participatie. De gebiedscontactpersonen stellen dat de kwaliteit van de trajecten hiermee zou verbeteren, omdat hiermee de beleidskennis wordt gecombineerd met de kennis waar zij over beschikken uit het veld.

Daarnaast denken de gebiedscontactpersonen baat te hebben bij algemeen gedeelde uitgangspunten bij participatie, bijvoorbeeld geformuleerd in een handreiking. In het huidige beleid wordt er veel verantwoordelijkheid neergelegd bij individuele medewerkers die participatietrajecten vanuit hun eigen professionaliteit benaderen. Deze werkwijze kan negatieve gevolgen hebben voor de borging van het beleid, bijvoorbeeld als iemand wegvalt of als iemand minder overtuigd is van de meerwaarde van participatie. Een handreiking voor participatie zou in de ogen van de gebiedscontactpersonen betreft uitkomst kunnen bieden, bijvoorbeeld wat betreft verwachtingen managen, kennisdeling en transparantie.

Gebleken is dat de gemeente inzet op het versterken van de samenwerking tussen de gebiedsteams, die zich concentreren op de fysieke leefomgeving, en de voormelkaar teams in het sociaal domein. De gebiedscontactpersoon en de welzijnsmedewerker spreken elkaar op wekelijkse basis. Hiermee denkt de gemeente er goed in te slagen om diverse vragen en behoeften uit de samenleving op te vangen en op te pakken.

Kwaliteit van participatieprocessen

De vraag hoe een succesvol participatieproces eruit ziet, wordt door medewerkers verschillend beantwoord. Medewerkers zijn het erover eens dat participatie niet altijd leidt tot eensgezindheid en consensus. Er zullen

[12] Onder meer Ferenc van Damme, de VNG en buurgemeenten

altijd belangentegenstellingen zijn, die niet zomaar met louter participatie kan worden weggenomen. En dat hoeft ook niet, zo wordt door medewerkers benadrukt. Goede participatie is namelijk op andere manieren te herkennen.
Allereerst wordt gewezen op het organiseren van een goed proces, dat wordt gekenmerkt door goede communicatie met participanten, het inventariseren van diverse meningen en tot slot het nemen van een afgewogen besluit. In dat proces krijgt iedereen de mogelijkheid om zijn of haar opvatting aan het voetlicht te brengen waarbij de gemeente aan de betrokkenen duidelijk maakt hoe er met hun opvattingen wordt omgegaan.
Participatie wordt ook van waarde gezien bij het verzamelen van meningen en opvattingen. Vanuit de opvatting is een participatieproces geslaagd op het moment dat het veelzijdige input oplevert om tot een afgewogen besluit te komen, zo geven verschillende geïnterviewden aan.
Een derde geeft aan dat transparantie over besluitvorming en het managen van verwachtingen over het proces de essentiële onderdelen zijn voor succesvolle participatie.
Tot slot wordt er door een geïnterviewde nog gewezen op de intrinsieke waarde van het voeren van het gesprek tussen de gemeente en de gemeenschap. Het succes van participatie wordt vanuit dat oogpunt bepaald door de mate waarin het onderlinge gesprek mogelijk is gemaakt.

Uitdagingen
In de gevoerde gesprekken zijn verschillende uitdagingen voor de gemeente geschetst. In de eerste plaats wordt de gemeentelijke informatievoorziening over participatie naar inwoners genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld over het transparant communiceren over de (on)mogelijkheden van bewoners om met een eigen initiatief of plan te komen, en de rol van de gemeente daarbij. De website zou een logische plek zijn om deze informatie te ontsluiten maar dit gebeurt in de ogen van directe betrokkenen nog te weinig. Daarnaast gaat informatievoorziening over waarmaken wat je belooft en toezegt. Als voorbeeld daarvan wordt gewezen op toezeggingen van gebiedscontactpersonen aan inwoners die niet overeenkwamen met het doe-vermogen van de achterliggende organisatie. Dit kan tot teleurstelling leiden, zo wordt uitgesproken. Tot slot kan de gemeente nog verbeteren in het verwachtingsmanagement over de besluitvorming: het moet klip en klaar aan participanten worden gemaakt wie uiteindelijk het besluit neemt en waarom.

Ook het onderwerp van representativiteit wordt als punt van aandacht genoemd. De gemeente Berkelland onderneemt verschillende activiteiten om ervoor te zorgen dat ze zichtbaar en aanspreekbaar is voor groepen die minder makkelijk in contact staan met de gemeente. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat steeds vaker belangengroepen prominent de aandacht op zich weten te vestigen. Doordat deze groepen vaak ‘beter de weg kennen’ kunnen ze meer invloed uitoefenen dan particulieren. Voorbeelden hiervan zijn georganiseerde raden, zoals de dorpsraad of de welzijnsraad. De gemeente gaat de samenwerking met deze groepen graag aan, maar dit moet niet ten koste of in de plaats gaan van het contact met individuele participanten.

Ten derde wordt gewezen op de mogelijke grenzen aan participatie. Dat de gemeente een grote ambitie met betrekking tot participatie heeft is bekend, maar het is de vraag of dat in alle situaties wederzijds is. Als het bijvoorbeeld gaat over het onderhoud van groenvoorzieningen in wijken dan nodigt de gemeente omwonenden nadrukkelijk uit om daar zelf gevolg aan te geven. Deze vorm van doe-democratie is zelfs in een gesprek genoemd als ultieme vorm van participatie, waarbij de van nature aanwezige zelfredzaamheid van Berkellandse inwoners het beste naar voren komt. Maar, zo waarschuwen sommige medewerkers, niet alle omwonenden zitten daar op te wachten. Sommige buurtbewoners vinden zelfs dat het onderhouden van de groenvoorziening een gemeentelijke taak pur sang is, waarvan de gemeente niet zomaar kan verwachten dat ze deze uit handen kan geven. In andere woorden: er moet blijvend worden nagedacht over de bereidheid van inwoners om ook met de gemeente te participeren.

Een laatste uitdaging voor participatie is dat de grote ambitie van de gemeente ook impact heeft op de organisatie. Het goed inrichten van participatieprocessen vraagt tijd en inzet van de medewerkers en de gevraagde capaciteit wordt groter bij politieke druk op trajecten.

6.3 Beantwoording van de deelvragen

Samenvattend wordt in deze laatste paragraaf de beantwoording van de volgende deelvragen beschreven.

Visie en beleid van Berkelland

2. Welke visie, ambitie en doelstellingen leven er binnen de gemeente Berkelland op het gebied van burgerparticipatie (zowel geschreven als ongeschreven)?
3. In welke beleidsterreinen komt burgerparticipatie voor en welke kaders en spelregels zijn door wie vastgesteld?
4. Is er behoefte aan een aanscherping of verdieping van de kaders en regels voor burgerparticipatie?
5. Hoe heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie in de praktijk georganiseerd?

Gebleken is dat de visie, ambities en doelstellingen van de gemeente met participatie niet in één document zijn vastgelegd. In verschillende documenten zijn de relevante uitgangspunten en voorgestane werkwijzen verwoord. In die documenten wordt consequent gepleit voor meer mogelijkheden voor inwoners om invloed te hebben op het gemeentelijk beleid. Deze ambities zijn bevestigd in gesprekken met medewerkers van de organisatie.

In principe is participatie in Berkelland mogelijk in alle gemeentelijke beleidsterreinen. In de praktijk ligt de nadruk op het fysieke domein, mede omdat inwoners daar eerder zelf actief worden. Kaders en spelregels zijn niet expliciet vastgelegd. Voor houvast kijken gebiedscontactpersonen met name naar het wijk- en kerngericht werken.

Naar mening van veel voor het beleid verantwoordelijke ambtenaren zijn alle medewerkers zich er van bewust dat er aandacht en ruimte moeten zijn voor de inbreng van inwoners. Aangenomen wordt dat ambtenaren bekend zijn met de uitgangspunten voor participatie en weten hoe te handelen. Maar binnen de gemeentelijke organisatie wordt wisselend behoefte ervaren aan een aanscherping of verdieping van de kaders en regels voor participatie. Met name vanuit gebiedsteams wordt aangegeven dat zij vooraf willen meedenken over de inrichting van participatie.

De inzet van participatie is in praktijk veelal georganiseerd over de lijn van het wijk- en kerngericht werken. De samenwerking tussen de beleidsmedewerker en de gebiedscontactpersoon is daarin cruciaal. Door gebiedscontactpersonen wordt opgemerkt dat de huidige werkwijze in Berkelland, waarbij veel verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij individuele medewerkers, kwetsbaar kan zijn voor de borging van participatie, bijvoorbeeld als een medewerker uitvalt of als een medewerker minder overtuigd is van de meerwaarde van participatie. Wat in hun ogen zou kunnen helpen is het formuleren van een handreiking met daarin algemeen gedeelde uitgangspunten bij de uitvoering van participatie. Dit zou de organisatie meer stabiliteit bieden bij de uitvoering van participatie wat betreft de organisatie van kennisdeling, transparantie en het managen van verwachtingen.

7. De praktijk van participatie in Berkelland

In dit hoofdstuk staat de praktijk van participatie in Berkelland centraal. Met betrekking tot de praktijk zijn verschillende onderzoeksvragen geformuleerd:

Participatie in de praktijk,

6. Welke voorbeelden (casussen) van burgerparticipatie kent de gemeente Berkelland?
7. Hoe ziet burgerparticipatie er in de praktijk uit bij een aantal casussen?
8. Wat was de opbrengst van deze voorbeelden van burgerparticipatie?
   - In relatie tot de impliciete en expliciete doelen van burgerparticipatie en het beleidsdoel
   - In relatie tot de concrete doelen van het voorbeeld
   - In relatie tot wat de gemeenschap verwachtte
9. In hoevere en op welke wijze wordt geleerd van eerdere burgerparticipatietrajecten?
10. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot burgerparticipatie
11. Welke overkoepelende lessen kunnen worden getrokken uit de casussen?

Ten behoeve van de overzichtelijkheid van dit hoofdstuk behandelen we de relevante onderzoeksvragen in verschillende paragrafen. Dat begint bij onderzoeksvraag zes, met een opsomming van voorbeelden van participatie in Berkelland in paragraaf één. In de tweede paragraaf volgt een beschrijving van de praktijk (onderzoeksvragen zeven en acht). Onderzoeksvraag tien, over de rollen van de raad, college en ambtelijke organisatie komt in de derde paragraaf aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 ingegaan op de opbrengsten van participatie en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken (vragen negen en elf). In de vijfde en laatste paragraaf vatten we het hoofdstuk aan de beantwoording van de deelvragen samen.

7.1 Voorbeelden van participatie

In de gesprekken met ambtenaren zijn diverse voorbeelden van participatie naar voren gekomen. Om antwoord te kunnen geven op de verschillende onderzoeksvragen is er naar een specifiek aantal casussen uitgebreider onderzoek gedaan. Om daarnaast ook iets te kunnen zeggen over de verscheidenheid aan participatie worden allereerst een overzicht gegeven van een aantal voorbeelden uit Berkelland.

Locatie GSM mast

Een eerste voorbeeld gaat over de maatschappelijke behoefte rondom het telefoniebereik in het buitengebied. Naar mening van verschillende inwoners was de dekking in bepaalde gebieden van de gemeente onvoldoende. Er is toen gezocht naar een locatie voor een extra GSM-mast. Allereerst is dat gebeurd in samenwerking met telefonieproviders om vast te kunnen stellen waar de dekking van het mobiele netwerk moest verbeteren. Vervolgens is in samenspraak met bewoners van het gebied de locatie van de mast bepaald. Uiteindelijk is gekozen voor een locatie aan de rand van een Gelders natuurgebied. Alhoewel deze locatie niet op de steun van iedereen kon rekenen, houdt de gemeente wel een positief gevoel aan dit traject over omdat op basis van opvattingen van bewoners verschillende opties tegen elkaar zijn afgewogen. Op zo'n moment kan er volgens betrokkenen worden gesproken van een 'uitgelopen proces'.

Pannakooi Borculo

De pannakooi in Borculo[13] is een voorbeeld hoe er in de praktijk door de gebiedscontactpersonen aan participatie wordt gewerkt. Er lag een besluit voor om de pannakooi te sluiten en te verwijderen, omdat de buurt overlast zou ervaren. De gebiedscontactpersonen wisten echter dat de gebruikers van de pannakooi veelal afkomstig waren uit aangrenzende buurten en van omliggende scholen. Uit gesprekken volgde dat de pannakooi wel degelijk nog in een (speel)behoefte voorzag. Maar de gemeente wilde ook tegemoetkomen aan de overlast, en heeft er daarom uiteindelijk, na iedereen gehoord te hebben, voor gekozen om de pannakooi om te bouwen door de hoge hekken te verwijderen.

[13] De pannakooi in Borculo wordt vernieuwd - OverBorculo.nl

Sporthal Ruurlo
Voor de sporthal in Ruurlo zijn door de gemeente heel actief met de beheerorganisatie afspraken gemaakt. Vanuit dat perspectief is dat een prima participatietraject geweest, omdat er goede, inhoudelijke gesprekken zijn gevoerd. Door de omgeving wordt dat waarschijnlijk anders gewaardeerd. Zij zullen stellen dat de participatie volledig is mislukt. Het onderzoek heeft deze casus gevolgd tot juni.

Vertaling landelijk preventieakkoord
Het landelijk preventieakkoord is eerst regionaal is vertaald en daarna lokaal ingekleurd. Op basis van voornemens is de gemeente het gesprek aangegaan met inwoners, professionals en raadsleden middels een open avond, en is hun gevraagd wat ze van die voornemens vonden en of ze nog wat misten. In dergelijke gesprekken bleek dan dat er al sprake is van veel initiatieven per kern. Daar werd ook gesproken over hoe de initiatieven zich tot elkaar verhouden, en wat kan worden gedaan om aan de al bestaande initiatieven meer bekendheid te geven.

Steunpunt vrijwilligers- en mantelzorg
Een ander voorbeeld is de inrichting van het steunpunt vrijwilligers- en mantelzorg. Onder begeleiding van een externe partij is er een zogenoemde effectenarena georganiseerd. Dit biedt de mogelijkheid te bepalen welk effect je wilt realiseren. Er hebben verschillende sessies met inwoners plaatsgevonden, die een bijdrage hebben geleverd aan de visie.

Inwonerspanel
Binnen het sociaal domein wordt ook wel gebruikt gemaakt van het bestaande online-panel (inwonerspanel), vooral voor eerste oriënterende reacties op mogelijke initiatieven of om eerste beelden op te halen. In de Corona-periode zijn één-op-één contacten wel doorgegaan, maar veel initiatieven konden geen doorgang vinden.

Zorg voor wie dat nodig heeft
Het uitvoeringsprogramma sociaal domein (zorg voor wie dat nodig heeft) is een voorbeeld waarbij de participatie meerwaarde heeft gehad om het programma concreet te maken. Er was commitment, zowel bij de raad als de inwoners. Er was sprake van losse initiatieven, maar hier waren ze in een uitvoeringsprogramma samengebracht. Daarvoor heeft de participatie meerwaarde gehad. Projecten worden nu geëvalueerd, daaraan nemen de inwoners/deelnemers ook deel.

7.2 Participatie; verder verkend
Er zijn vijf casussen geselecteerd voor nader onderzoek: Kronenkamp, Speelveldje aan de Vogelenzangstraat, het Evenementenbeleid, het Staringcollege en het wijk- en kerngericht werken. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat een groot deel van de participatietrajecten plaatsvindt in het fysieke domein. Veel inwoners van Berkelland voelen zich vooral betrokken bij ontwikkelingen in hun directe leefomgeving, iets waarin ze overigens in vergelijking met vele andere gemeenten in Nederland niet uniek zijn. Het ligt daarom ook voor de hand dat voor een nadere verkenning van de praktijk van het beleid, waarbij gesproken is met betrokken inwoners, vooral projecten in het fysieke domein aan de orde waren. De casussen worden eerst in algemeenheid beschreven, waarna dieper wordt ingegaan op de ervaringen van inwoners.

Kronenkamp
De waterzuiveringsinstallatie waar nu de Kronenkamp ligt, is in 2004 stilgelegd en gekocht door de toenmalige gemeente Neede. Die gemeente had de bedoeling om alles te slopen en nieuwbouw te ontwikkelen, door de krimp in de Achterhoek zijn die plannen echter nooit uitgevoerd.

In 2012 heeft de gemeente Berkelland, waar Neede ondertussen deel van was gaan uitmaken, opdracht gegeven om een flora/fauna onderzoek te starten voor het opruimen van het terrein en de sloop van de gebouwen van de oude waterzuivering. De gemeente zag toen kansen voor ontwikkeling van de plek, bijvoorbeeld als een natuurpark met ideeën voor survival, vleermuizen en forelvissen. Hiervoor is ook input

van inwoners gevraagd en er is een voorstel aan het college gedaan. Uiteindelijk zijn deze plannen gestrand en wilde het college het gebied alsnog renoveren.

Het IVN (Instituut voor Natuureducatie), afdeling Oost-Achterhoek en Stichting Vleermuizen Neede wilde graag iets doen voor de gemeenschap. Eerdere plannen (expositieruimte voor informatie over de vleermuis en versteend gebied aan de gemeenschap schenken) waren op niets uitgelopen. Er is een gesprek op gang gekomen vanuit de gemeente met IVN over de waterzuiveringsinstallatie, waarin het voorwerk aan collegevoorstellen en rapportages is gedeeld. IVN en Stichting Vleermuizen Neede zijn vervolgens een samenwerking aangegaan en een projectgroep gestart om het gebied tot natuurpark te realiseren. Zij hebben in 2016 een projectplan geschreven en hebben dat met de gemeente (bestuurlijk) afgestemd. De gemeente had tijdens het traject de oud-projectleider van het gebied als contactpersoon aangewezen voor het initiatief. Het plan is uiteindelijk formeel in het collegeoverleg gekomen, waarna het gebied in erfpacht van de gemeente is overgenomen.

Uiteindelijk heeft de gemeente het voor de sloop gereserveerde geld (150.000 euro) beschikbaar gesteld voor het initiatief, daarna moest er zelf voor financiering gezorgd worden. Via de provincie is ook een startsubsidie van 5000 euro beschikbaar gesteld.

Speelveldje aan de Vogelenzangstraat
Het speelveld Vogelenzangstraat was onderdeel van het project ‘woonstraten Plan Zuid’. Voor dat project werd in de buurt een herinrichting gedaan en daarvoor is een participatietraject geweest. Hiervoor zijn echter alleen de directe omwonenden betrokken, niet de omwonenden van het speelveld Vogelenzangstraat.
In het project woonstraten Plan Zuid was ervoor gekozen om water te laten afvloeien op het veldje naar de Vogelezangstraat, en daar ook tijdelijk vast te houden indien nodig. Bij hevige buien loopt het trapveldje bij het speelveld daardoor tijdelijk onder water waarna het water verder zou worden afgevoerd.

Omdat de herinrichting niet de Vogelezangstraat betrof, waren de bewoners aldaar niet direct betrokken bij de herinrichting en overige plannen. De afvoer van het speelveldje bevatte daarnaast een technisch probleem, waardoor het veldje geruime tijd onder water stond en niet bruikbaar was om te spelen. De aanpak van dit probleem heeft een tijd op zich laten wachten en de gemeente heeft de buurt op dat moment niet geïnformeerd over het probleem.

De technische problemen bij de afwatering van het veld leidden er toe dat het veld onder water stond. Doordat die situatie gevaarlijk werd zijn er hekken omheen gezet. In het kader van de varianten om de problemen op te lossen, is onder meer overwogen om met rioolpijpen de afwatering door te trekken naar een sloot. Anticiperend op die oplossing had de aannemer alvast wat pijpen aangeschaft en op het terrein opgeslagen. Maar uiteindelijk is om technisch/inhoudelijke redenen daar niet voor gekozen en zijn de pijpen weer afgevoerd. Die gang van zaken heeft veel vragen opgeroepen in de buurt.

Omwonenden hebben geprotesteerd met onder andere spandoeken tegen de langdurige opslag van het materiaal en het probleem met de afwatering, waarna het verhaal de politiek en de pers bereikte. De hekken en overgebleven bouwmateriaal van het project woonstraten Plan Zuid zijn daarna weggehaald.

Vanuit de gemeente was inmiddels een nieuw project gestart voor de inrichting van de speelplek. De toestellen worden vervangen, omdat deze verouderd zijn. Het participatietraject hierbij is vanwege corona niet fysiek verlopen. Buurtbewoners (en een aantal belanghebbenden) zijn per brief gevraagd om mee te denken over de nieuwe inrichting. Eerste schetsen en ideeën zijn door de gemeente voor de zomer van 2021 gepresenteerd, door een tent neer te zetten op het terrein zelf waar de omwonenden van de plannen kennis hebben kunnen nemen en daarop hebben kunnen reageren.

Evenementenbeleid
In Berkelland zijn veel (grote en kleine) organisaties en verenigingen die evenementen organiseren. Het organiseren van evenementen wordt door nieuwe regelgeving (onder andere Omgevingswet) echter steeds

ingewikkelder. Er verandert veel voor organisatoren van evenementen. De gemeente is daarom aan de slag gegaan met het in kaart brengen van alle regelingen en procedures om hen te helpen.

De gemeente heeft een eerste conceptbeleid opgesteld met input vanuit verschillende plekken in de organisatie. Vervolgens zijn er twee informatiesessies georganiseerd waarvoor evenementorganisatoren zijn benaderd en uitgenodigd. De avonden werden geopend door de burgemeester en per avond waren er zo'n twintig à dertig geïnteresseerden digitaal aanwezig. Tijdens deze informatiesessies werden de aanwezigen meegenomen in het veranderende/veranderde evenementenbeleid, waarna er ruimte was voor discussie.

Het beleid is vervolgens aan het college voorgelegd en vastgelegd. Echter, op basis van die discussie tijdens de informatiesessies is er ook een voorstel aan de raad gedaan om een subsidie in het leven te roepen voor de eerste aanvraag van de omgevingsvergunning. Daarnaast worden, waar mogelijk, de omgevingsvergunningen voor een periode van vijf jaar verleend.

Staring college
Het Staring College was op twee locaties in Borculo gevestigd, op de Beukenlaan en op de Herenlaan. Met het oog op de toekomstbestendigheid komt er één nieuwbouwlocatie die de oude twee locaties vervangen. Daarvoor heeft een locatieverkenning plaatsgevonden en zijn twee scenario's uitgewerkt, enerzijds nieuwbouw op De Wildbaan en anderzijds nieuwbouw op de Beukenlaan.

De gemeente heeft input op de scenario's gevraagd vanuit de samenleving om draagvlak voor de locaties te bepalen. Ook zijn ideeën en aandachtpunten uit de omgeving opgehaald. In oktober 2019 hebben inloopavonden plaatsgevonden. Daarnaast is er gesproken met omwonenden van De Wildbaan, de klankbordgroep van de Beukenlaan en met verenigingen op de Wildbaan. De gemeente constateerde dat er meer draagvlak was voor De Wildbaan, daarnaast hebben o.a. de stedenbouwkundige inpassing en het verkeer bijgedragen aan de keuze. Er werden daar positieve neveneffecten verwacht van mogelijke samenwerking tussen onderwijs en verenigingen en andere maatschappelijke organisaties.
De uitkomsten uit het locatieonderzoek zijn in juli 2020 aan de raad voorgelegd en de raad heeft ingestemd met De Wildbaan als unilocatie voor het Staring College in Borculo.

De gemeente is daarna met input van aanwonenden en verenigingen aan de slag gegaan voor een nieuwe inrichting voor de nieuwe locatie. Op basis van een visie, een structuurmodel (opgesteld in samenwerking met een stedenbouwkundig bureau), is de gemeente in de eerste helft van 2021 het gesprek aangegaan met belanghebbenden (omwonenden, gebruikers, verenigingen). Er hebben digitale bijeenkomsten plaatsgevonden en er zijn bilaterale overleggen geweest tussen de gemeenten en belanghebbenden.
Ook heeft wethouder van der Neut met de Jongerenraad gesproken, deze stond positief tegenover het voornemen.

De gemeenteraad heeft in juli 2021 ingestemd met de herinrichting van het gebied De Wildbaan volgens de voorgelegde visie (structuurmodel). Ook is de keuze gemaakt om de binnensportaccommodatie te centraliseren met een uitbreiding van 't Timpke. De gemeente benoemt bij haar plannen dat nog niet het gehele plan is ingevuld, zij stelt daarmee in te spelen op latere ontwikkelingen.

Wijk- en kerngericht werken
Begin 2019 heeft het College van B&W de nota 'Verder met wijk- en kerngericht werken' besproken en bevestigd. In het besluit wordt genoemd dat het college nog met een uitwerkingsplan komt. Ook de financiële consequenties zouden in een later stadium aan de orde komen.

In de nota wordt aangegeven dat de basis voor wijk- en kerngericht werken in Berkelland in collegeperiode 2014-2018 is gelegd. Het college bevestigt in de nieuwe nota de volgende ambities:

Ambities Wijk- en kerngericht werken (2019)

- Het realiseren van behouden van een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving
- Het bevorderen van de relatie tussen de gemeente en de samenleving
- Het bevorderen van de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente

De gemeente kondigt aan om op het niveau van de wijken en buurten allerlei kwalitatieve en kwantitatieve gegevens te willen inventariseren, op basis waarvan de gemeente kan "*bepalen waar duidelijke kansen liggen op korte termijn en waar we kunnen en moeten aanhaken om ook in het begin te laten zien dat we een betrouwbare en slagvaardige partner zijn. Maar deze analyse levert ook een beeld op waar bijvoorbeeld op langere termijn en wellicht meer op strategisch niveau acties nodig zijn, gekoppeld aan onze eigen ambities. Deze analyse doen we nu aan het begin als 0-meting. De bedoeling is om de analyse elke drie jaar te doen en de gegevens telkens te actualiseren*."
Voorts wordt het werken met gebiedswethouders bevestigd: "*De gebiedswethouder is de bestuurlijke ambassadeur voor het gebied en aanspreekpunt voor thema's en onderwerpen die in een gebied leven. De gebiedswethouder geeft het gemeentebestuur een gezicht en fungeert voor het college als ogen en oren in het gebied. De wethouder is zichtbaar en aanspreekbaar in het gebied*." Daarnaast zijn er (vier) gebiedscontactpersonen. Hun rol is als volgt omschreven.

Rol Gebiedscontactpersonen

De rol van de contactpersoon is in drie categorieën op te delen:

A. aanspreekpunt kernen: vragen via mail, inloop, telefoon, zaak. Deze verder brengen in de interne gemeentelijke organisatie of verbindingen leggen naar andere partijen.
B. netwerkbouwer: relaties opbouwen en behouden met de inwoners en stakeholders binnen het gebied en binnen de eigen organisatie. Weten wie er betrokken kunnen en moeten zijn bij diverse ontwikkelingen en waar nodig ook actief die verbindingen leggen.
C. regisseur: procesmanager in de sturing op de maatschappelijke doelen per wijk of kern n.a.v. de wijkanalyses, bewoners stimuleren, inspireren en ondersteunen, interne sparringpartner voor projectleiders en spil in de omslag die binnen de organisatie, college en raad nodig is om de mindset van wijk- en kerngericht werken verder te brengen.

Als relevante partners in de wijken en buurten worden genoemd
- Partnerorganisaties zoals ProWonen en de politie;
- Maatschappelijke organisaties, zoals scholen, kerken, zorginstellingen en sportverenigingen
- Bewonersorganisaties zoals met name bestaande dorpsbelangen, wijkraden en buurtverenigingen
- Inwoners en ondernemers.

Ervaringen met participatie

In de verkenning van de praktijk heeft het onderzoek zich geconcentreerd op de verwachtingen en ervaringen van inwoners en bewonersorganisaties. De ervaringen rondom de casussen Kronenkamp, het evenementenbeleid, Vogelenzangstraat en het Staring college zijn gebundeld. Aan de ervaringen van de bewonersorganisaties wordt apart aandacht besteed, omdat in het wijk- en kerngericht werken een groot deel van het participatiebeleid in Berkelland gestalte krijgt.

Rondom de verschillende trajecten wordt door betrokkenen genoemd dat de gemeente zijn best doet om goed te communiceren. Zij stellen dat er gesprekken worden gevoerd en uitleg wordt gegeven door de gemeente, maar dat het proces daarna geregeld stokt. Wat er vervolgens met de inbreng gebeurt is voor participanten in verschillende trajecten onduidelijk. Genoemd wordt als reden dat de gemeente vooraf niet realistisch is en te weinig afbakent waar de ruimte voor participatie ligt. Zo bleek bijvoorbeeld de ruimte voor inbreng bij de inrichting van het gebied rond de Wildbaan Campus achteraf veel kleiner dan vooraf gedacht door participanten.

Organisaties en inwoners zien mooie kansen en brengen die ter kennisname aan de gemeente, maar daar blijkt veel later geen ruimte voor, met teleurgestelde participanten als resultaat. Een participant stelt dat “Als het een geldkwestie is, dan moet de gemeente dat zeggen. Het is best vreemd om ons in eerste instantie uit te nodigen, maar hen vervolgens geen inspraak te geven.”

Het algemene contact met de gemeente rondom bijvoorbeeld evenementen en vergunningen wordt door meerdere participanten als prettig ervaren. Ook over de gebiedscontactpersonen wordt veelal lovend gesproken en een geïnterviewde gaf daarnaast aan zelfs een gesprek met de burgemeester mogelijk is.

Ook wordt echter meermaals genoemd dat het contact afhankelijk is van de ambtenaar in kwestie die je treft. Dat is soms juist erg moeizaam. Er wordt gesteld dat initiatieven dan niet van de grond komen of dat er achteraf wordt niet gecommuniceerd over een traject. Een geïnterviewde zei over de communicatie van de gemeente: “Het blijft vaak ‘hangen’ bij de gemeente, terugkoppeling laat te lang op zich wachten of komt niet. Aangeven dat het nog even duurt zou al helpen. Of persoonlijke terugkoppeling, in plaats van een bericht in het gemeenteboekje.” Een ander beschreef dat hij goed contact heeft met de gebiedscontactpersoon, maar dat niet alle contacten met gemeente soepel lopen. Hij gaf aan dat het nogal eens afhankelijk is van de persoon die je treft, zo had hij ook ervaring met ‘stroeve ambtenaren’ rondom bijvoorbeeld nieuwbouwplannen en duurzaamheid. Een ander geeft aan “Je wordt wel gehoord, maar er wordt niet geluisterd.” De geïnterviewde geeft aan dat hij niet goed geïnformeerd werd over een traject, het kostte veel energie om duidelijkheid te krijgen van de gemeente. Ook bij de verantwoordelijke wethouder kreeg hij geen antwoord, deze verwees hem naar de raad.

Een aantal van de geïnterviewde inwoners uit Berkelland gaven aan dat zij goed de weg weten binnen de gemeente, door bijvoorbeeld eerdere ervaring vanuit hun werk. Zij schetsten dat zij daardoor effectiever hun doel weten te bereiken. Doordat zij weten hoe het werkt in een gemeentelijke organisatie, stellen zij te weten bij de juiste mensen aan te kloppen. Een van de geïnterviewde inwoners geeft aan dat er goed contact was met de portefeuillehouder. De toenmalige burgemeester hadden zij gevraagd om ambassadeur te worden voor hun traject en was er vooraf nadrukkelijk contact geweest met de raad. Bij ander traject werd kennis en ervaring over gemeenten ingezet, door actie te voeren en de lokale pers en raadsleden te betrekken. Hierdoor werd op korte termijn actie vanuit de gemeente uitgelokt.

In de verkenning van het wijk- en kerngericht werken is gebleken dat veel dorpsbelangen, wijkraden en buurtverenigingen een warme band onderhouden met de gemeentelijke organisatie, vertegenwoordigd door de contactpersoon. Veel vertegenwoordigers van dergelijke bewonersorganisaties ervaren de contactpersoon als bereikbaar, betrokken, bereid tot communicatie en overleg.
De essentie van veel buurt- en dorpsverenigingen in Berkelland is de organisatie van het jaarlijkse (zomer)feest. Deze verenigingen ervaren dat de eisen die aan dergelijke evenementen worden gesteld steeds toenemen. Maar tegelijkertijd zijn ze vrijwel alle bekend met het initiatief van de gemeente om deze (nieuwe) eisen gezamenlijk te bespreken en om op basis daarvan een handreiking op te stellen. Dit initiatief is gewaardeerd. Nog steeds ervaren vertegenwoordigers van deze verenigingen het goed te doen om de feesten te realiseren, en zijn ze tevreden over de ondersteuning door de gemeente. Met enige regelmaat brengt de (gebieds-)wethouder ook een bezoek aan zo’n feest.

Als het gaat om ingrijpender kwesties in dorpen of buurten, is de waardering voor de gemeente genuanceerder. In de rondgang langs diverse verenigingen zijn woningbouwprojecten ter sprake gekomen, infrastructurele plannen of de aanleg van zonneparken. In die trajecten waren de betrokken verengingen lang niet altijd tevreden over het optreden van de gemeente. Dat betrof zowel de informatieverstrekking daarover (te laat, niet volledig), de bereidheid om in gesprek te gaan met vertegenwoordigers van de diverse verenigingen en de mate waarin de gemeente toezeggingen en afspraken nakwam. Wederom waren de diverse respondenten tevreden over de inzet van de contactfunctionarissen, maar constateerden zijn dat deze functionarissen niet altijd hun enthousiaste en betrokken houding konden nakomen, ook omdat ze - naar waarneming van de respondenten - er onvoldoende in slaagden om de andere betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie goed in de interactie mee te krijgen.

7.3 De rol van de gemeenteraad

Participatie door inwoners van een gemeente vindt altijd plaats in een politiek-bestuurlijke context, waar gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie specifieke rollen en verantwoordelijkheden hebben. Over de rollen en verantwoordelijkheden van het college en de ambtelijke organisatie is in hoofdstuk drie al het nodige gepasseerd. In deze paragraaf wordt met name ingegaan op de vraag hoe de gemeenteraad van Berkelland de rollen ten aanzien van participatie invult. De taken van de gemeenteraad zijn drieledig: het vormen van de volksvertegenwoordiging, het stellen van kaders en het controleren van het college van B&W.

Kaderstelling

Voor het onderzoek is een digitale raadsbijeenkomst gehouden om op te halen welke beelden en opvattingen raadsleden over participatie hebben. Hierin bleek dat de fracties die aan deze bijeenkomst hebben deelgenomen[14] een positieve grondhouding aannemen ten aanzien van participatie. Eén raadslid noemde dat participatie onontkoombaar is binnen het werk dat de gemeente uitvoert. Participatie wordt uitgelegd als iets dat de gemeente simpelweg moet doen om legitimiteit te krijgen voor het gevoerde beleid. Daarnaast resulteert participatie in inzichten uit de samenleving waar de gemeente anders misschien niet op was gekomen. Het brengt in die zin evenwicht in de argumenten die ten grondslag liggen aan belangrijke besluiten die de gemeente neemt.

Eén duidelijke constante binnen de opvatting van raadsleden is dat dat de gemeente inwoners zoveel mogelijk aan zet zou moeten laten. Tegelijkertijd waken raadsleden ervoor dat de gemeente zomaar aan alle initiatieven uit de samenleving gehoor geeft. Als voorbeeld is gesproken over het organiseren van een groot festival op initiatief van een inwoner. Daarbij is het van belang dat er bredere steun voor zo'n initiatief bestaat en dat er niet zomaar voorbij wordt gegaan aan de belangen van minderheden. Raadsleden zien het als taak van de gemeente om zorgvuldig verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Een positieve grondhouding ja, maar dus geen vrijbrief om overal mee in te stemmen, en de regie om te besluiten blijft bij de gemeente.

Waar de grondhouding van raadsleden ten aanzien van participatie dus positief is, heeft dat zich in de praktijk nog niet vertaald in concreet meegegeven kaders. Eerder in deze rapportage is al genoemd dat het participatiebeleid van de gemeente niet is vastgelegd in één centraal (visie-)document. Er zijn wel andere beleidsdocumenten die relevante passages voor participatie bevatten, maar deze leiden in de ogen van raadsleden niet tot een samenhangende basis voor burgerparticipatie.

Uit de raadsbijeenkomst kwam bovendien naar voren dat er geen eensgezindheid bestaat over eventuele kaders. Er bestaan verschillende beelden tussen, en soms zelfs binnen, fracties over hoe de kaders en uitgangspunten voor participatie eruit moeten zien. Zo is één raadslid van mening dat de raad zich moet uitspreken over het soort onderwerpen dat zich wel en niet leent voor participatie. Volgens deze deelnemer wordt er nu nog te vaak in Berkelland om participatie gevraagd bij onderwerpen waarbinnen de gemeente maar beperkt of geen speelruimte heeft voor eigen beleid.
Door de (on)mogelijkheden aan de voorkant aan initiatiefnemers mee te geven, kan teleurstelling achteraf makkelijk worden voorkomen, zo wordt genoemd. In het gesprek bleek tevens dat er verschillen van inzicht zijn over het gewicht dat aan de uitkomsten van participatie in de besluitvorming moet worden toegekend. In dat verband zijn ook kritische opmerkingen gemaakt over het draagvlak bij die uitkomsten. Worden die vooral gedragen door een kleine groep van actieve participanten? Of hebben die een bredere basis in de gemeenschap?
Bij een gebrek aan helderheid over uitgangspunten kunnen met name participanten de dupe worden, omdat hen onvoldoende duidelijk wordt gemaakt wanneer hun inbreng gewenst is en hoe er daarna mee wordt omgesprongen. Is deze inbreng adviserend of doorslaggevend? Hier heeft de raad zelf ook geen eensgezind antwoord op, maar er is wel overeenstemming dat de huidige praktijk tot miscommunicatie en onvoorspelbaarheid kan leiden.

[14] Bij deze bijeenkomst ontbraken raadsleden van de VVD en het CDA. In een later stadium is contact geweest met beide fracties. De aldus verkregen inzichten zijn eveneens verwerkt in deze rapportage.

Al met al werd duidelijk dat de gedachtevorming binnen de raad over participatie (nog) niet tot consensus over de uitgangspunten en procedures heeft geleid; een inzicht dat wordt gedeeld door de in het kader van dit onderzoek gesproken raadsleden. Zij ervaren ook dat dit gebrek aan consensus meer en meer problematisch wordt.
Er zijn in het recente verleden wel inspanningen verricht om spelregels en procedures voor participatie door de gemeenteraad te laten vastleggen. In 2019 is een initiatief gestart om via een nieuw ingestelde raadswerkgroep 'spelregels voor het participatieproces' te definiëren. De handreiking zou minimale spelregels bevatten over hoe de gemeente vooraf belanghebbenden betrekt bij haar besluitvorming en wat zij vraagt van initiatiefnemer, waarbij maatwerk het uitgangspunt is. De handreiking werd geacht houvast te bieden voor de rolverdeling en samenwerking tussen de gemeente en de samenleving en het wijk- en kerngericht werken. De raadswerkgroep is echter - onder meer vanwege de corona-omstandigheden - momenteel niet actief; de handreiking is daarmee niet opgesteld. Het is aan de nieuwe raad om te bepalen of hier een vervolg aan wordt gegeven.

Ook in de raadsbijeenkomst is ter sprake gebracht in hoeverre raadsleden aanvullende spelregels willen definiëren om participatie-initiatieven meer in te kaderen. Het merendeel van de aanwezigen wijst extra spelregels van de hand, omdat deze een te grote last zouden leggen op de bereidheid van burgers om überhaupt te participeren. Spelregels worden neergezet als directe beperking van de bewegingsvrijheid die met participatie juist zou moeten worden gecreëerd.
Een enkel raadslid is wél nadrukkelijk voorvechter van meer regels en structuur. Als argument wordt voornamelijk gewezen op de onvoorspelbaarheid die uit het huidige vrije participatiebeleid voortkomt. Inwoners mogen weliswaar meedoen, maar weten meestal niet waar ze aan toe zijn. In het ergste geval wordt volledig voorbijgegaan aan participatie-uitkomsten waardoor inwoners zich afkeren van het initiatief en apathie ontwikkelen. Een actueel voorbeeld dat hierbij meerdere keren wordt genoemd is het plaatsen van windmolens in de gemeente.

In november 2021 is het onderwerp participatie opnieuw in de gemeenteraad aan de orde geweest. De raad heeft toen, middels een motie[15], het college opgeroepen om meer gestructureerd na te denken over de wijze van betrokkenheid en inbreng van participanten bij lopende en toekomstige trajecten, en explicieter in raadsvoorstellen op te nemen wat er met participatie is gedaan. Een mogelijk middel hiervoor zou een 'participatieverordening' of 'participatiehandreiking' kunnen zijn. De motie werd met ruime meerderheid aangenomen.

Controle
In de praktijk komt het erop neer dat het uitvoeren van participatie hoofdzakelijk in handen ligt van de ambtelijke organisatie. Alleen als er sprake is van besluitvorming waar participatie-activiteiten onderdeel van hebben uitgemaakt komt de gemeenteraad in beeld. Afgesproken is dat collegevoorstellen aan de raad worden voorzien van een standaard paragraaf waar wordt aangegeven of, en zo ja hoe er aan participatie is gedaan.

Raadsleden geven echter aan dat ze de huidige informatievoorziening als onvoldoende ervaren. Weliswaar herkennen raadsleden dat door het college in voorstellen wordt aangegeven of er aan participatie is gedaan, maar deze informatie is van te weinig diepgang om een inhoudelijke afweging te maken over de kwaliteit. Zij stellen dat door het college bijvoorbeeld wordt gezegd dat er in het kader van participatie een buurtbijeenkomst is geweest, maar niet hoeveel omwonenden hierbij aanwezig waren, of wat de sfeer typeerde. Op basis hiervan stelt het merendeel van de raadsleden dat de informatievoorziening vanuit het college beter moet rondom participatie.

Tegelijkertijd geven medewerkers uit de gemeentelijke organisatie aan te dat het hen niet duidelijk is op welke manier de gemeenteraad bij participatietrajecten betrokken wil worden. Willen raadsleden participatie

[15] De passages in deze paragraaf kunnen ambivalentie bij de lezer oproepen vanwege de ogenschijnlijk wisselende zienswijzen van de raad. Deze verschillende zienswijzen zijn echter een afspiegeling van hoe raadsleden (chronologisch) tegen het onderwerp hebben aangekeken en hoe hun gedachtevorming is ontwikkeld.

helemaal overlaten aan het ambtelijk apparaat en pas achteraf worden geïnformeerd over de uitkomsten, of wensen zij een actievere rol gedurende participatietrajecten?

Het traject voor de omgevingsvisie vormt hierop volgens raadsleden een positieve uitzondering. Hierbij was dat op voorhand wél expliciet gemaakt hoe de raad betrokken ging worden. Er is toen een raadswerkgroep in het leven geroepen, waarvan de bijeenkomsten ambtelijk worden voorbereid. Onder meer wordt met de werkgroep gedeeld welke informatie en inzichten de gemeente door participatie heeft opgehaald. Raadsleden geven aan dat er goede discussies plaatsvinden binnen de werkgroep over welke richting de visie zou moeten opgaan.

Vanuit de ambtelijke organisatie bestaat het beeld dat het gebrek aan duidelijke uitgangspunten bij participatiebeleid bij besluitvorming door de raad tot onvoorspelbaarheid of inconsistentie kan leiden. De maatstaven waartegen participatie-inspanningen worden beoordeeld zijn op dit moment niet bepaald. Het gevolg hiervan is dat raadsleden van geval tot geval bekijken welke factoren voor hen meewegen bij het beoordelen van participatie. Er kan spanning ontstaan tussen de besluitvormingsautonomie door de raad en de uitkomsten van gevoerde participatietrajecten. Eén betrokkene vertelt dat dit zich bijvoorbeeld manifesteert in de gemeenteraad die zich focust op het gelopen proces en vragen gaat stellen over de procedure in plaats van een inhoudelijke afweging maakt. Dit kan in de ogen van enkelen leiden tot onvoorspelbaarheid in de besluitvorming, bijvoorbeeld als deze wordt beïnvloed door de mening van een ontevreden eenling terwijl diens mening geen recht doet aan het algemeen belang. Maar dit wil niet zeggen dat de gemeenteraad participatietrajecten in de regel verkeerd beoordeelt, zo benadrukt de meerderheid van gesproken betrokkenen. Anders uitgedrukt: de genoemde onvoorspelbaarheid kan worden gezien als uitzondering.

Volksvertegenwoordiging
Als afvaardiging van de Berkellandse gemeenschap hebben raadsleden veel contact met inwoners en bedrijven. Raadsleden beschouwen het nauwe contact tussen kiezer en gekozene als belangrijk. Maar, zoals eerder in hoofdstuk drie is geconstateerd, bestaat er een inherente spanning tussen enerzijds de inbreng vanuit participatie door inwoners en anderzijds de positie van de raad. Deze spanning komt ook in Berkelland terug. Door één medewerker wordt ter illustratie van deze spanning gewezen op de raad die voor kleine onderwerpen (bijvoorbeeld de eerdergenoemde pannakooi) alle ruimte durft te laten aan de gemeenschap en de gemeentelijke organisatie om tot een gewogen beslissing te komen, maar dat als het gaat om grotere onderwerpen, zoals de locatie van een nieuw schoolgebouw of de plaatsing van windmolens, de raad de teugels liever strakker in handen houdt en een eigenstandig besluit wenst te nemen. Dat kan in de praktijk tot knelpunten leiden, zeker omdat de raad ook heeft uitgesproken ‘inwoners zoveel mogelijk aan zet te laten’. De gemeentelijke organisatie probeert hier zo veel mogelijk naar te handelen, maar kan daarbij niet altijd rekenen op de steun door de gemeenteraad die bij grote projecten graag een eigen beoordeling van de situatie maakt. Dit gaat soms ten koste gaan van de uitgevoerde participatie-inspanningen.

Raadsleden worden in de regel ook uitgenodigd om georganiseerde participatiebijeenkomsten bij te wonen. Volgens de gebiedscontactpersonen heeft dit als doel om hen te betrekken en te informeren over de sfeer bij zulke bijeenkomsten. In de praktijk blijkt dat raadsleden vanwege de drukke agenda’s vaak niet in de gelegenheid zijn om al deze bijeenkomsten bij te wonen. Bovendien is het in sommige gevallen voor raadsleden lastig om zich niet in de participatiediscussies als volksvertegenwoordiger te mengen.

7.4 Leren en verbeteren

Veel organisaties hebben de ambitie om zicht verder te ontwikkelen, door te leren van de ervaringen in de praktijk. Ook de gemeente Berkelland heeft de wil om te leren van eerdere ervaringen met participatie. De vraag is dan op welke wijze dat proces van leren, evalueren en verbeteren is ingericht.

In Berkelland is het voornemen om afgeronde participatietrajecten met betrokkenen te evalueren, met als uiteindelijk doel om er lering uit te trekken voor de toekomst. Maar dat voornemen wordt op dit moment nog te weinig structureel behaald, zo is van verschillende kanten te horen. Hierbij bestaan verschillen tussen afdelingsconcerns. Zo wordt er binnen het sociaal domein meer aandacht gegeven aan het organiseren van evaluaties dan elders.

Binnen de ambtelijke organisatie vinden evaluaties vooral plaats als er signalen zijn dat deelnemers van een participatietraject na afloop ontevreden zijn. Er wordt dan binnen de organisatie gesproken over wat er is misgegaan en op welke manier de ontevredenheid kan worden opgelost. Daarnaast is er ruimte voor het bespreken van casuïstiek. Dit vindt ad hoc tussen medewerkers plaats. Betrokkenen vinden dat zulke gesprekken vooral algemene inzichten opleveren, zonder dat daarbij expliciet wordt afgesproken welke dingen er bij vervolgtrajecten praktisch moeten worden veranderd. Al met al wordt het lerende vermogen van zulke gesprekken als beperkt getypeerd. Als belangrijkste oorzaak voor het niet structureel evalueren wordt gewezen op de hoge werkdruk en volle opdrachtportefeuilles van ambtenaren.
Binnen de gemeenteraad worden evenmin ervaringen met participatie besproken. Dat impliceert dat er ook daar geen lessen worden getrokken, op basis waarvan het beleid zou kunnen worden bijgesteld.

Door vele betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie wordt erkend dat evaluatie een belangrijkere rol in Berkelland moet krijgen. Daarbij zou het niet van belang moeten zijn of louter geleerd van teleurstellende voorbeelden. Naast leren kan het delen van praktijkcasussen ook tot energie binnen de organisatie leiden. Dit is onder meer gebleken tijdens de *Mooi Wark Week* waarin eerder goede voorbeelden zijn besproken en met elkaar gedeeld.

In het bijzonder wordt de behoefte uitgesproken om meer structureel het gesprek te voeren tussen gebiedscontactpersonen en beleidsmedewerkers/projectleiders. De gebiedscontactpersonen zijn als naar voren geschoven post het directe aanspreekpunt voor inwoners en beschikken daarmee over inzichten waar andere medewerkers niet per definitie over beschikken. Tegelijkertijd zijn de gebiedscontactpersonen afhankelijk van het uitvoerende werk van de gemeentelijke organisatie om aan behoeften en wensen van inwoners te voldoen. De afstemming tussen deze twee is dus cruciaal, met name voor eenstemmig verwachtingsmanagement richting de participant. Gebiedscontactpersonen geven te kennen zulke afstemming met de organisatie te waarderen, en veel toegevoegde waarde voor hun eigen werk zien om te kunnen sparren over lopende casussen.

Berkelland doet geen onderzoek naar de tevredenheid van inwoners bij participatietrajecten. Weliswaar is er tijdelijk geoefend met een participatiemonitor, maar zulke onderzoeken zijn geen onderdeel gaan uitmaken van het participatiebeleid. Eén betrokkene merkt op dat doordat Berkelland weinig feedback van participanten vraagt, ontevreden inwoners misschien sneller de weg zullen zoeken naar de wethouder of de gemeenteraad, met als risico dat het beklag in een politieke context uit zijn verband wordt gehaald. Opnieuw wordt uitgesproken dat de organisatie veel kan winnen door in de toekomst meer aandacht voor evaluatie te hebben.

7.5 Beantwoording van de deelvragen

In dit hoofdstuk zijn verschillende deelvragen aan de orde geweest. In de afzonderlijke paragrafen is daar nader op ingegaan. Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden de bevindingen samengevat aan de hand van de deelvragen.

Participatie in de praktijk,

6. Welke voorbeelden (casussen) van burgerparticipatie kent de gemeente Berkelland?
7. Hoe ziet burgerparticipatie er in de praktijk uit bij een aantal casussen?
8. Wat was de opbrengst van deze voorbeelden van burgerparticipatie?
    - In relatie tot de impliciete en expliciete doelen van burgerparticipatie en het beleidsdoel
    - In relatie tot de concrete doelen van het voorbeeld
    - In relatie tot wat de gemeenschap verwachtte
9. In hoevere en op welke wijze wordt geleerd van eerdere burgerparticipatietrajecten?
10. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot burgerparticipatie
11. Welke overkoepelende lessen kunnen worden getrokken uit de casussen?

Berkelland kent uiteenlopende voorbeelden van participatie. Een aantal van deze casussen zijn kort beschreven om een beeld te vormen van de verscheidenheid.

Naar een aantal trajecten is verder onderzoek gedaan: het evenementenbeleid, het Staring College en speelveldje aan de Vogelenzangstraat en de Kronenkamp. Gebleken is dat de gebiedscontactpersonen een centrale rol spelen in het leggen van verbinding met en mogelijk maken van participatie door de samenleving. Het wijk- en kerngericht werken is daarom ook specifiek als casus onderzocht.

De ervaringen van participanten zijn overwegend positief, in het bijzonder over de inzet van de gebiedscontactpersonen. Maar er worden ook enkele kanttekeningen geplaatst. Zo wordt opgemerkt dat het participatieproces afhankelijk is van de ambtenaar in kwestie die het contact voert en dat terugkoppeling vanuit de gemeente soms te wensen over laat. Daarnaast wordt meegegeven dat participatietrajecten niet altijd tot verandering leiden. Soms is het sentiment dat de gemeente niet écht luistert, omdat ambtenaren al weten in richting ze willen gaan. Op zulke momenten wekt de gemeente verwachtingen bij participanten (dat ze invloed met hun stem kunnen uitoefenen) die ze niet waarmaken.

Over het algemeen kan over de opbrengsten van participatietrajecten worden gezegd dat inwoners tevreden zijn over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gemeente. De uitnodigende en betrokken houding die de gemeente nastreeft met het beleid wordt in de praktijk ook zo ervaren. Waar inwoners en belangenverenigingen kritischer op zijn is de uitvoering van participatie en wat met de opbrengsten wordt gedaan. Bij het opvolgingsproces voelen inwoners zich minder goed betrokken door de gemeente. De verwachtingen aan de kant van inwoners worden daarom niet helemaal waargemaakt.
Voor de gemeente zijn de opbrengsten van participatie in het vorige hoofdstuk aan de orde geweest. De gemeente waardeert allereerst de uiteenlopende meningen en opvattingen die met participatie worden opgehaald. Deze vergroten de kwaliteit van het beleidsproces. Daarnaast beschouwt de gemeente participatie als een waardevol middel om verbinding te maken en houden met de samenleving. Hierbij gaat het over zaken als in contact staan met inwoners, het voeren van het menselijke gesprek en het ophalen van en gehoor geven aan heersende sentimenten.

Er is gebleken dat het participatiebeleid in de praktijk niet tot nauwelijks wordt geëvalueerd. Daarom is het moeilijk om structureel lessen te trekken voor toekomstige verbetering. Door alle betrokkenen wordt wel de aanleiding gezien en behoefte gevoeld om meer structureel gezamenlijk te praten over participatie-ervaringen. Een van de redenen die wordt aangegeven waarom dit niet gebeurd is dat de capaciteit ontbreekt.

Zoals wel in veel gemeenten gebruikelijk is, is het vooral de ambtelijke organisatie die invulling geeft aan participatieprocessen, daarin in staat gesteld en gesteund door het college van B&W. Meermalen is genoemd dat het college positief staat ten aanzien van participatie. Onder meer in de rol van wijkwethouder (of wijkburgemeester) leveren de leden van het college van B&W zo ook hun bijdrage.
De gemeenteraad in Berkelland is maar zijdelings betrokken bij het participatiebeleid. Op grote lijnen vindt de raad dat de gemeente ‘inwoners zoveel mogelijk aan zet moet laten’, maar nadere kaders hiervoor zijn niet besproken of meegegeven. Bij besluitvorming kan dit tot lastige situaties leiden, omdat er geen maatstaven zijn waartegen participatie-inspanningen worden beoordeeld. De situatie wordt van geval tot geval bekeken. In uitzonderingsgevallen wordt door de organisatie opgemerkt dat de raad niet rolvast handelt door uitkomsten van participatietrajecten voor politiek gewin in te zetten.

Op basis van het bovenstaande kunnen grofweg de volgende overkoepelende lessen worden getrokken. Ten eerste wordt de participatieve grondhouding van de gemeente door inwoners herkend en gewaardeerd. Deze bevinding geeft voor de betrokkenen aanleiding en energie om met het beleid door te gaan. De belangrijkste aanmerking op het huidige beleid die uit de casussen is gebleken is dat de verwachtingen in de praktijk echter niet altijd worden waargemaakt, en dat dit dus een belangrijk aandachtspunt bij toekomstige trajecten zou moeten zijn. Ten slotte wordt door iedereen de behoefte geuit om de resultaten (positief en negatief) van participatietrajecten meer grondig met elkaar te evalueren ten behoeve van collectief leren en ontwikkelen.

Bijlagen

1. Lijst van respondenten

In onderstaand overzicht is weergegeven met welke functionarissen binnen de gemeentelijke organisatie in het kader van het onderzoek een gesprek heeft plaatsgevonden.

- Burgemeester
- Gemeentesecretaris / algemeen directeur
- Concernopdrachtgever dienstverlening
- Programmamanager uitvoering Sociaal Domein
- Programmamanager ‘Fijn Leven en Werken’
- Programmamanager invoering Omgevingswet
- Medewerker Team Vergunningen
- Regisseur Wijk- en Kerngericht werken
- Verschillende wijkcontactfunctionarissen
- Griffier
- Griffiemedewerker
- Communicatiemedewerker
- Diverse projectleiders
- Beheerder Naboarfonds

Verder is in de lokale gemeenschap is gesproken met diverse betrokkenen bij participatieprojecten.
Tevens heeft een groepsgesprek met raadsleden plaatsgevonden en hebben aanvullend nog enkele bilaterale gesprekken plaatsgevonden met fractievoorzitters van partijen die ontbraken bij het groepsgesprek.

2. Geraadpleegde documenten

Naam

- VSVB - Voorstel en besluit - Veranderende samenleving, vernieuwd bestuur
- BenW-besluit over Terug- en vooruitblik Ontwikkelprogramma Veranderende Samenleving Vernieuwd Bestuur 2017
- Wijkanalyses voor dorps- en wijkgericht werken - 1 mei 2019 - Eindrapport
- Raadsbrief - Brief van college van BenW over Wijk- en kerngericht werken
- MEMO miniconferentie wijk- en kerngericht werken
- Offerte Berkelland democratische vernieuwing met plan van aanpak 08072019
- Actief in de doe het samen samenleving Berkelland
- Berkelland Spreekt - Factsheet Omgevingsvisie 19-03-2021
- Ambitiedocument Omgevingswet Berkelland
- Motie G1000 - Burgertop
- Memo Ambtelijk vakmanschap - Essay Ambtelijk Vakmanschap digitaal
- Programmabegroting 2017 & 2019
- Collegeprogramma 2018-2022
- Gemeente_Berkelland_Open_antwoorden_Quick_Scan_Lokale_Democratie
- Gemeente_Berkelland_Rapportage_Quick_Scan_Lokale_Democratie
- Gemeente_Berkelland_Tabellenbijlage_Quick_Scan_Lokale_Democratie
- Jaarrekening 2016
- Memo bij essay
- Openstellen kredieten wijk en kerngericht werken, besluit 2 april 2019_zaak 239570
- Raadsbrief Uitvoeringsvisie VMK
- Raadsvoorstel begroting 2015
- Uitvoeringsvisie Voormekaar
- Verder met Wijk- en kerngericht werken Berkelland
- Voorstel en besluit Motie G1000-Burgertop
- Wijk- en kerngericht werken, besluit 22 januari 2019_zaak 237233
- Motie “Afspraken participatie inwoners en belanghebbenden” (3 november 2021)