

+ anderen

Evaluatieverslag

Verordening op Inwonersinitiatief en Inwonersagendering,
Gemeente Lingewaard 2019



Onno de Vries & Evy Heugen, +anderen

21 maart 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
De situatie	3
Aanleiding.....	3
De vraagstelling.....	4
2. Proces.....	5
Doel van de evaluatie	5
Opzet van de evaluatie	5
Verantwoording.....	5
Reflectie op het proces.....	6
3. Inzichten.....	7
3.1. Doelstellingen en voorwaarden van de verordening	7
3.2. Gebruik en bekendheid van de verordening:.....	7
3.3. Toegankelijkheid van het instrument.....	8
3.4. Ondersteuning van initiatiefnemers.....	8
3.5. Communicatie over het inwonersinitiatief en inwonersagendering.....	9
3.6. Procesverbetering	9
4. Aanbevelingen.....	10
5. Vervolg.....	14



1. Inleiding

De situatie

Op 20 augustus 2019 heeft de gemeenteraad van Lingewaard de "Verordening op het Inwonerinitiatief en Inwonersagendering" aangenomen. De gemeenteraad heeft deze verordening in het leven geroepen vanwege enkele specifieke doelen. In de verordening staat hierover: "Het doel achter deze nieuwe regeling is om met laagdrempelige politieke participatie de kloof tussen inwoners en overheid te verkleinen. Ook ligt er hiermee een specifieke kans voor politieke participatie bij de jongeren."

Sinds 2019 is er door Lingewaarders vier keer een beroep op de verordening gedaan en heeft zowel de gemeenteraad als de ambtelijke organisatie de behoefte om de verordening te evalueren.

Aanleiding

Tijd om te evalueren

In de verordening is het volgende vastgelegd: *"De agendacommissie brengt tweejaarlijks een evaluatie uit over de werking van het recht van inwonersinitiatief en inwonersagendering in de praktijk."* Omdat de eerste 'termijn' in de coronaperiode viel, heeft er toen geen evaluatie plaatsgevonden. Het is nu – na 4 jaar – wel wenselijk om te reflecteren en de instrumenten van het inwonersinitiatief en inwonersagendering te evalueren.

De samenhang met het participatiebeleid

Op 16 november 2023 ging de gemeenteraad tijdens een Raadsoriëntatieavond met elkaar in gesprek over haar ideeën, wensen en behoeften voor het nieuwe participatiebeleid van de gemeente Lingewaard (vastgesteld op 28 maart 2024). In het kader van dit gesprek werd ook de 'Verordening op inwonersinitiatief en inwonersagendering' besproken, omdat in de verordening twee participatie-instrumenten van de gemeente(raad) zijn vastgelegd. Niet alleen werd tijdens deze avond de behoefte meegegeven om in het beleid de verordening op te nemen, ook werd besloten om de verordening te evalueren. De volgende aandachtspunten werden door de raadsleden meegegeven:

1. Mogelijkheid tot intrekking

Tijdens de evaluatie wordt onderzocht of de mogelijkheid toegevoegd kan worden dat een initiatiefnemer zijn ingediende verzoek voor een inwonersinitiatief tijdens de procedure terugtrekt. Dit zorgt ervoor dat initiatiefnemers te allen tijde zelf verantwoordelijk zijn voor het proces van hun eigen initiatief.

2. Afstemming tussen verordening en beleid



Het is belangrijk dat het participatiebeleid (inclusief participatieverordening) en de verordening op inwonersinitiatief en inwonersagendering op elkaar aansluiten en in ieder geval niet strijdig met elkaar zijn.

3. Integratie van de verordeningen

Tijdens de evaluatie wordt onderzocht of de huidige raadsverordening voor inwonersinitiatief en inwonersagendering kan worden geïntegreerd in de algemene participatieverordening.

De vraagstelling

Rekening houdend met de behoefte voor een eerste evaluatie en de aandachtspunten die door de raad in het kader van het nieuwe participatiebeleid zijn meegegeven, zijn onderstaande onderzoeksvragen voor de evaluatie van de ‘Verordening op inwonersinitiatief en inwonersagendering’ geformuleerd:

- Bereikt de gemeente(raad) met de verordening de doelen waarvoor de verordening bedoeld is? En zijn deze doelen nog steeds actueel?
- Zijn aanpassingen in de verordening nodig en/of wenselijk op basis van de ervaringen sinds 2019?
- Kan de verordening worden samengevoegd met de recent vastgestelde participatieverordening?



2. Proces

Doel van de evaluatie

Met de evaluatie is onderzocht of de ‘Verordening op inwonersinitiatief en inwonersagendering’ de gestelde doelen bereikt en voldoet aan de verwachtingen van de gemeenteraad, initiatiefnemers, de ambtelijke organisatie en het college van burgemeester en wethouders.

Opzet van de evaluatie

Er zijn drie middelen ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Deskresearch
Een vergelijking met soortgelijke verordeningen in andere gemeenten. Op basis hiervan werden inzichten opgedaan die input gaven voor verdiepende interviews.
- Casusanalyse
Alle inwonersinitiatieven die de afgelopen jaren zijn ingediend, zijn onderzocht. Alle relevante documenten zijn doorgenomen en in de meeste gevallen is er gesproken met de betrokken ambtenaren en inwoners. Elk initiatief heeft zijn eigen kenmerken en biedt eigen inzichten en leerpunten:
 - *Alternatieve route Dorpensingel (2020)*
 - *Angeren Aantrekkelijk (2022)*
 - *Actualiseren Wegencategoriseringsplan (2022)*
 - *Huissen Veilig & Leefbaar (2023)*
Omdat de formele procedure rond het initiatief ‘Huissen Veilig & Leefbaar’ nog niet was afgerond, hebben we ervoor gekozen om voor dit initiatief wel een documentenanalyse uit te voeren, maar geen aanvullende interviews te houden.
- Interviews en evaluatiesessies
Er zijn gesprekken gevoerd met raadsleden, de portefeuillehouder, betrokken ambtenaren en initiatiefnemers. Tijdens de gesprekken is ingezoomd op de werking van en ervaringen met de verordening. Hierbij dienden de onderzoeksvragen uiteraard als leidraad.



Verantwoording

Bij de evaluatie zijn de verschillende ervaringsdeskundigen betrokken: de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie en initiatiefnemers. Dit leverde inzicht op in verschillende perspectieven op de werking van de verordening. Hoewel de evaluatie van de vier inwonersinitiatieven een uitgebreid beeld heeft gegeven van de positieve punten én de aandachtspunten van de verordening, was het aantal initiatieven beperkt. Meer inwonersinitiatieven én inwonersagenderingen (die tot nu nog niet zijn ingediend) kunnen namelijk nieuwe situaties en processen blootleggen. Dit kan meer inzicht bieden in de wijze waarop de instrumenten bijdragen aan de doelstelling om met laagdrempelige politieke participatie de kloof tussen inwoners en overheid te verkleinen. Dit onderstreept het belang van een structurele evaluatie van



deze instrumenten in de toekomst, zodat ook op langere termijn inzicht wordt verkregen in de effectiviteit en werking ervan.

Reflectie op het proces

Het evaluatieproces heeft waardevolle inzichten (h.3) opgeleverd door de combinatie van deskresearch, casusanalyse en gesprekken met diverse betrokkenen. Vooral de open gesprekken met de betrokken inwoners, ambtenaren en de raadsleden hebben hieraan bijgedragen. De inzichten zijn vervolgens vertaald naar concrete aanbevelingen (h.4) die voor feedback zijn voorgelegd aan de deelnemers van de evaluatie. De feedbackronde heeft ervoor gezorgd dat er een nog eenduidiger beeld is ontstaan ten aanzien van de werking van de huidige verordening en gewenste aanscherpingen daarin.



3. Inzichten

De evaluatie heeft inzicht geboden in uiteenlopende aandachtspunten voor het verbeteren van de werking van de instrumenten ‘inwonerinitiatief’ en ‘inwoneragendering’. Dit heeft ook geleid tot de verkenning van de mogelijkheid om de instrumenten op te heffen, met als onderliggende vraagstelling “Hebben de inwoners van Lingewaard deze instrumenten nodig?”. Door het beperkte aantal inwonersinitiatieven dat tot nu toe is ingediend, biedt de evaluatie echter nog onvoldoende aanleiding voor een definitief oordeel over het al dan niet laten voortbestaan van de instrumenten van het inwonersinitiatief en inwonersagendering. Deze evaluatie draagt daarom bij aan een scherper beeld van de instrumenten en hun werking, met aanbevelingen voor optimalisatie en het advies om het behoud van de instrumenten in toekomstige evaluaties kritisch te blijven beoordelen.

De uitkomsten van de evaluatie zijn onderverdeeld in verschillende thema’s om de leesbaarheid en effectiviteit te vergroten. Hieronder worden per thema de belangrijkste inzichten uitgewerkt.

3.1. Doelstellingen en voorwaarden van de verordening

- Deelnemers aan de evaluatie pleiten voor een positievere formulering van de doelstelling van de verordening, waarbij de doelstelling is gericht op samenwerking en/of betrokkenheid (en niet zo zeer op het verkleinen van de kloof tussen inwoners en overheid).
- Het doel om met dit instrument participatie onder jongeren te vergroten is niet behaald en lijkt ook niet binnen handbereik. Het is daarom niet zo zeer een hoofddoel van de instrumenten van inwonersinitiatief en inwonersagendering, maar wel een doel in het bredere kader van de Lingewaardse participatieaanpak.
- De doelstellingen zijn nu niet meetbaar. Dit maakt het ingewikkeld om te evalueren wat de toegevoegde waarde van de verordening is.
- Er is behoefte aan meer helderheid over de uitsluitingsgronden van de verordening



3.2. Gebruik en bekendheid van de verordening:

- Er is in nog geen enkel geval gebruik gemaakt van het instrument inwoneragendering.
- Geen van de initiatiefnemers heeft er zelf bewust voor gekozen om een beroep te doen op de verordening. Zij zijn op het instrument geattendeerd door raadsleden, wethouders of ambtenaren.



- De verordening is in sommige gevallen “een laatste redmiddel”. Het instrument van het inwonersinitiatief wordt dan bijvoorbeeld gebruikt:
 - Als een gewenste oplossing van inwoners niet volledig binnen beleid lijkt te passen.
 - Als het college geen middelen heeft om een gewenste oplossing tot stand te brengen.
 - Als inwoners en gemeente (ambtelijke organisatie/college) er inhoudelijk niet met elkaar uitkomen.

3.3. Toegankelijkheid van het instrument

- Alle initiatiefnemers komen uit ‘het bekende netwerk’ van de gemeente.
- Het indienen van een inwonersinitiatief kost – volgens de initiatiefnemers - relatief veel tijd en energie. Of een initiatiefnemer gebruik maakt van de verordening is sterk afhankelijk van de hoeveelheid tijd en energie die beschikbaar is.
- De voorwaarde van 50 handtekeningen wordt door initiatiefnemers niet als een te hoge drempel ervaren. Tegelijkertijd is deze eis ook niet primair bedoeld als drempel, maar eerder als een middel om aan te tonen dat het voorstel van de initiatiefnemer breed genoeg wordt gedragen. Hiervoor zou het aantal van 25 handtekeningen volgens de deelnemers ook voldoende kunnen zijn. Om meer aansluiting te zoeken met de voorwaarden die aan de ondersteuning van inwonersinitiatieven buiten deze verordening worden gesteld, is het wenselijk om het minimumaantal handtekeningen in deze verordening gelijk te trekken met de voorwaarden van die andere instrumenten.

3.4. Ondersteuning van initiatiefnemers

- De rol van de griffie bij het indienen van het inwonersinitiatief wordt door alle initiatiefnemers erg gewaardeerd.
- Er is niet in alle gevallen met initiatiefnemers tijdens het proces beoordeeld of het instrument van het inwonersinitiatief het beste aansluit op hun situatie. Zo is er bijvoorbeeld niet beoordeeld of er andere instrumenten beschikbaar waren die behulpzaam hadden kunnen zijn om te gebruiken (zoals spreekrecht, regulier participatieproces, of een initiatief via de WOPs/DOPs).
- De ambtelijke ondersteuning aan initiatiefnemers om hun voorstel uit te werken is beperkt. Bij de uitwerking van een voorstel wordt bijvoorbeeld niet voldoende gekeken naar de technische en financiële haalbaarheid als het gaat om de bijdrage van de gemeente. Zowel de betrokken ambtenaren als initiatiefnemers gaven aan dat dit een tekortkoming is in het proces dat voorafgaat aan het indienen van het voorstel.



- Er start na de vaststelling van een inwonersinitiatief door de gemeenteraad niet automatisch een vervolgproces (met een duidelijke opdracht) voor de uitvoering. De raadsverordening ziet toe op goedkeuring van een initiatief, maar niet op het voorzien in de ondersteuning bij de uitvoering van een initiatief. Initiatiefnemers geven aan hier wel behoefte aan te hebben.

3.5. Communicatie over het inwonersinitiatief en inwonersagendering

- Er wordt onvoldoende gecommuniceerd over de verordening en de mogelijkheden die de twee instrumenten bieden. Zo is de verordening slecht te vinden op de website van gemeente en wordt er ook niet via andere kanalen actief over het bestaan van de instrumenten gecommuniceerd.
- Communicatie over de verordening is te formeel en juridisch. Laagdrempelige en toegankelijke communicatie over de instrumenten mag uitgebreider dan alleen via de toelichting die middels de verordening wordt gegeven.
- Er is behoefte aan praktijkvoorbeelden die een beter beeld schetsen van de mogelijkheden van de instrumenten.
- De initiatiefnemers die gebruik hebben gemaakt van de verordening, hebben een beperkt beeld (gekregen) van alle alternatieve participatie-instrumenten die binnen de gemeente beschikbaar zijn en die mogelijk ook soelaas hadden kunnen bieden.
- Er is verwarring over de betekenis van het begrip “inwonersinitiatief”. Deze term wordt nu voor verschillende soorten initiatieven en instrumenten gebruikt.

3.6. Procesverbetering

- Het is wenselijk dat initiatiefnemers die een beroep doen op de verordening op elk moment de mogelijkheid hebben om een voorstel tijdens het proces en voorafgaande aan de formele besluitvorming in de gemeenteraad terug te trekken. Deze mogelijkheid bestaat in de huidige verordening niet.
- Uit gesprekken met initiatiefnemers en ambtenaren blijkt de rol van het college enigszins diffuus, Met het oog op een goede overgang van besluitvorming naar uitvoering en op de ondersteuning vanuit de gemeente die tijdens de uitvoering vaak gewenst is, is een actievere rol voor het college tijdens de uitwerking van een voorstel en tijdens het besluitvormingsproces gewenst.



4. Aanbevelingen

Op basis van de evaluatie zijn acht aanbevelingen geformuleerd om de instrumenten inwonersinitiatief en de inwonersagendering binnen het Lingewaardse participatiebeleid te versterken. De voorgestelde aanbevelingen richten zich op drie kernpunten: de integratie van de instrumenten in de participatieverordening (1), het aanscherpen van de definitie, de doelstelling en de uitsluitingsgronden (2) en het verbeteren van de bekendheid, positionering en ondersteuning (3).

Het inwonersinitiatief en de inwonersagendering als instrumenten binnen het Lingewaardse participatiebeleid

1. Integreer de verordening op inwonersinitiatief en inwonersagendering in de participatieverordening

Het integreren van de verordening op inwonersinitiatief en inwonersagendering is mogelijk door het opnemen van een aparte sectie in de participatieverordening. Net als in de huidige verordening wordt duidelijk omschreven wat de voorwaarden en definities zijn en welke rechten en plichten een initiatiefnemer van een inwonersinitiatief of inwonersagendering heeft.

Door het inwonersinitiatief en inwonersagendering op te nemen in de participatieverordening, wordt het een integraal onderdeel van het bredere participatiebeleid, waardoor inwoners eenvoudiger kunnen navigeren tussen de verschillende participatiemogelijkheden en instrumenten die de gemeente biedt. De participatieverordening vormt dan een allesomvattend document dat een integraal overzicht geeft van alle manieren waarop Lingewaarders betrokken kunnen zijn bij plannen en ontwikkelingen in Lingewaard.

Hoewel het niet de scope van deze evaluatie is, is het ook aan te bevelen de instrumenten expliciet op te nemen in het participatiebeleid. Het beleid en de verordening zijn dan volledig in lijn met elkaar.



Aanscherpen van de definitieomschrijving, doelstelling en uitsluitingsgronden

Om ervoor te zorgen dat de instrumenten van het inwonersinitiatief en inwonersagendering voldoen aan de behoeften van Lingewaarders én aansluiten bij de Lingewaardse participatieaanpak adviseren we een aantal inhoudelijke keuzes te herzien.

2. Hernoem het inwonersinitiatief tot “inwonersvoorstel”

Er blijkt behoefte te zijn aan een duidelijk onderscheid tussen een inwonersinitiatief zoals bedoeld in deze verordening en het begrip ‘inwonersinitiatief’ zoals dat over het algemeen wordt gebruikt voor maatschappelijke activiteiten die worden ondernomen door inwoners en zoals het ook in het participatiebeleid is beschreven. Daarom



adviseren wij om dit specifieke instrument van de raad te hernoemen tot “inwonersvoorstel”. Op deze manier is het instrument herkenbaar als politiek participatie-instrument dat expliciet bedoeld is voor het indienen van een voorstel bij de gemeenteraad.

3. Omschrijf niet alleen de uitsluitingsgronden, maar beschrijf ook wat een inwonersinitiatief wél is.

Wat betreft de uitsluitingsgronden leidt deze evaluatie tot één wijziging; het aantal benodigde handtekeningen. Voor zowel het inwonersvoorstel als de inwonersagendering adviseren we een minimaal aantal van 25 initiatiefgerechtigden dat het verzoek ondersteund.

De evaluatie wijst uit dat er geen eenduidig beeld bestaat van wat een inwonersinitiatief, zoals in deze verordening bedoeld, precies is. In de verordening wordt op dit moment vooral aangegeven wat het *niet* is. Als gevolg hiervan is het ook ingewikkeld om Lingewaarders te informeren over het inwonersinitiatief of hen te stimuleren om dit instrument te benutten. Het creëren van een duidelijk en eenduidig beeld van het inwonersinitiatief kan bijvoorbeeld door:

- In de verordening, indien mogelijk, een bredere omschrijving op te nemen van de twee instrumenten.
- De definitie van de instrumenten te duiden door op de website en andere communicatie uitingen de instrumenten uit te leggen en enkele voorbeelden op te nemen van initiatiefvoorstellen en voorstellen voor agendering.

4. Herformuleer de doelstelling in positieve termen

Vervang 'verkleinen kloof' in de huidige doelstelling van de verordening door een positievere doelstelling die vooral gericht is op (politieke) samenwerking en het versterken van de relatie tussen gemeente en lokale samenleving.

Met de instrumenten heeft de gemeenteraad als doel om Lingewaarders de mogelijkheid te bieden direct iets op de agenda van de raad te plaatsen als dat vanwege het onderwerp (inwonersagendering) of initiatief (inwonersvoorstel) gewenst of noodzakelijk is. Het vergroten van de politieke participatie van Lingewaarders is hierbij een subdoelstelling.

Het vergroten van de jongerenparticipatie wordt niet meer expliciet opgenomen als hoofddoel van deze twee instrumenten, maar is in het participatiebeleid opgenomen als een van de doelen van het algemene participatiebeleid.



Verbeteren van de bekendheid, de ondersteuning en de positionering van de instrumenten

5. Investeer in een bredere communicatie en eenvoudiger taalgebruik

Om het inwonersinitiatief ('inwonersvoorstel') en inwonersagendering toegankelijker en bekender te maken bij een breder publiek, is het essentieel om te investeren in een betere en actievere communicatie over de instrumenten in begrijpelijk taalgebruik.

- Maak een vertaalslag van de verordening voor communicatie en doe dit in een begrijpelijke tekst op B1-niveau. Eventueel kunnen in de tekst ter illustratie praktijkvoorbeelden worden opgenomen.
- Zorg dat met een gerichte communicatiestrategie brede doelgroepen worden bereikt, waaronder ook doelgroepen die de gemeente normaal gesproken wat moeilijker bereikt zoals jongeren.
- Deel actief de succesverhalen van eerdere initiatieven.
- Maak de instrumenten beter vindbaar op de gemeentelijke website.
- Betrek ook de wijkcoördinatoren bij de communicatie over de mogelijkheden van deze instrumenten.

6. Zorg voor een betere positionering van de instrumenten binnen het participatiebeleid

Om de effectiviteit van de instrumenten te vergroten en hun integratie binnen het bredere participatiebeleid te versterken, is een heldere positionering van de instrumenten (inwonersinitiatief en inwoneragendering) essentieel.

- Maak een duidelijk overzicht van alle beschikbare participatie-instrumenten en laat deze twee instrumenten daar integraal onderdeel van uitmaken.
- Introduceer een beslisboom om Lingewaarders te helpen bij het kiezen van het juiste participatie-instrument.
- Help inwoners bij het maken van een keuze voor een instrument, bijvoorbeeld via een gesprek met een participatie-adviseur helemaal bij de start van het proces. De adviseur kan initiatiefnemers aan het juiste instrument koppelen.



7. Verhelder de rollen en verantwoordelijkheden ten behoeve van de ondersteuning en begeleiding van initiatiefnemers

Om inwonersinitiatieven soepeler te laten verlopen, is het belangrijk de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen duidelijk te beschrijven. Hiermee wordt duidelijker hoe de samenwerking tussen alle betrokkenen kan verlopen en weten initiatiefnemers waar ze aan toe zijn.

- Definieer de ondersteunende rol van de griffie als volgt: de griffie biedt ondersteuning aan initiatiefnemers in het raadsproces.
- Maak ook expliciet welke ondersteuning ambtenaren kunnen bieden.
- Geef het college – vanuit de wens om een goede overgang te creëren van besluitvorming naar uitvoering – een duidelijke rol in het proces. Dit kan door als gemeenteraad aan het college de opdracht te geven om het initiatief eerst op



financiële en technische haalbaarheid te toetsen alvorens door de gemeenteraad een definitief besluit ten aanzien van het voorstel wordt genomen. Het primaat van deze instrumenten blijft overigens bij de gemeenteraad.

- Wijs één vast aanspreekpunt aan voor inwoners die (mogelijk) gebruik willen maken van het inwonersinitiatief of de inwonersagendering.
 - Wanneer inwoners voor het eerst bij de gemeente aankloppen met een idee of voorstel, worden zij door een vast aanspreekpunt geholpen bij het kiezen van het juiste participatie instrument. Dit aanspreekpunt is bijvoorbeeld de participatie adviseur.
 - Zodra de inwoner heeft gekozen voor het instrument van het inwonersinitiatief of agendering, wordt deze (in overleg met de participatieadviseur) in contact gebracht met griffie die inhoudelijk kan meedenken en adviseren.

8. Verstevig de koppeling tussen besluitvorming en uitvoering

Op dit moment eindigt de verordening bij de besluitvorming met betrekking tot het inwonersinitiatief of de inwoneragendering. Het is cruciaal om ervoor te zorgen dat de besluitvorming ook een vervolg krijgt. Maak daarom procesafspraken voor de overdracht na het raadsbesluit en de ondersteuning van de betrokken initiatiefnemers vanuit de gemeente.



5. Vervolg

De aanbevelingen uit dit verslag worden meegenomen in de bredere evaluatie van het participatiebeleid die gepland staat voor juni 2025. Op dat moment wordt – mits de gemeenteraad de aanbevelingen van deze evaluatie overneemt – ook een herziene participatieverordening ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. In die herziene versie zijn de aanbevelingen uit dit onderzoek verwerkt. Door het integreren van de verordening op het inwonersinitiatief en de inwoneragendering in de participatieverordening krijgen Lingewaarders direct een totaaloverzicht van de mogelijkheden die er zijn om ondersteuning te krijgen voor hun initiatief, komen alle verschillende instrumenten beter tot hun recht én – en dat is het meest belangrijk – worden initiatiefnemers vanuit de gemeente op de best mogelijke manier geholpen.

