

Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal

Wat gaat er goed en wat kan beter?



20 oktober 2020

Werkgroep Burgerparticipatie

In opdracht van het college van de gemeente Berg en Dal



Foto's voorkant zijn ter beschikking gesteld door de volgende burgerinitiatieven: Beweegtuin in Ooij, Kekerommetje in Kekerdom, Maddogs in Groesbeek, en de Speeltuin Kerkstraat in Groesbeek. Alle foto's en afbeeldingen in het rapport zijn ter beschikking gesteld door de verschillende burgerinitiatieven. Daarvoor hartelijk dank.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4	6. Onderbouwing kernthema's	24
1. Inleiding en achtergrond	5	Een 'cultuuromslag' tijdens transitie	24
Landelijke ontwikkelingen	5	Draagvlak vergroten	25
Ontwikkelingen in Berg en Dal	6	Samenwerking	25
De opdracht aan Werkgroep	6	7. Conclusies en aanbevelingen	27
Leeswijzer	7	Conclusies	27
2. Werkgroep Burgerparticipatie	8	Aanbevelingen	28
3. Wat is burgerparticipatie?	9	Aanbevelingen voor het college van B&W	28
Burgerparticipatie	9	Aanbevelingen voor de gemeenteraad	29
Burgerinitiatief	9	Aanbevelingen voor de gemeente als organisatie	29
Invloed op de politieke agenda	9	Aanbevelingen voor burgers en burgerinitiatieven	30
Bijdrage aan buurt of dorp	10	Nawoord	31
Right to Challenge en Right to Bid	10	Bijlagen	32
Waarom burgers betrekken?	11	Bijlage 1. De tijdlijn	32
Wetgeving	11	Bijlage 2. De documenten van de tijdlijn	34
Een andere manier van denken en doen	12	Bijlage 3. Opdracht evaluatie burgerparticipatie	35
4. Methode	13	Opdracht	35
Vorbereiding	13	De toelichting	35
Afbakening	13	Bijlage 4. De Werkgroepleden	36
Afstemming college	13	Bijlage 5. De Omgevingswet	38
Onafhankelijk en transparant	14	Omgevingswet en participatie	38
Methode	14	Bijlage 6. Thema's en initiatieven	40
Selectie burgerinitiatieven en deelnemers aan interviews	14	Bijlage 7. Topiclijst	41
Tijdsperiode	15	Interviewvragen burgerinitiatieven	41
Analyse van de gesprekken	15	Interviewvragen ambtenaren en leden van B&W	41
Vertrouwelijkheid	15	Bijlage 8. De participatieladder	42
5. Resultaten	16	Bijlage 9. Rollen van de gemeente	43
Een 'cultuuromslag'	16	Verwachtingenmanagement	43
Draagvlak vergroten	16		
Samenwerking	17		
Positieve ervaringen	18		
Een moeizaam en lastig proces	19		
Transitie	19		
De afdeling 'Burgerparticipatie'	20		
De gemeenteraad en de politiek	20		
De Omgevingswet	21		
Knelpunten	21		
Knelpunten vanuit burgerinitiatieven	21		
Knelpunten vanuit ambtenaren en B&W	22		

Voorwoord

Met trots presenteren we het rapport ‘Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal’. Met zeven vrijwilligers hebben we ons verdiept in de literatuur en wetenschap over burgerparticipatie, zijn we de boer op gegaan, hebben we met mensen gesproken over burgerparticipatie en hebben we trotse en vooral bevlogen medeburgers gesproken over hun initiatief. We willen hen bedanken voor hun tijd en openheid. Ook hebben we gesproken met ambtenaren, wethouders en de burgemeester. Zij moeten zich bewegen in de veranderende samenleving en zich soms nieuwe werkwijzen eigen maken. Op het gemeentehuis kwamen we inspirerende mensen tegen, met wie we eigenlijk veel langer over zaken zouden willen doorpraten. Maar ‘tussen droom en daad’¹ ... een van de praktische bezwaren was voldoende tijd.

Vrijwilligerswerk levert niet alleen een prachtige zinvolle tijdsbesteding op. Het werken aan dit project heeft ons ‘grijze brein’ aan het werk gezet en we lopen, fietsen en kijken nu heel anders door en naar onze gemeente en naar vele medeburgers. We kennen vele initiatieven en weten hoeveel vergader- en regelwerk er aan vooraf is gegaan voordat kinderen kunnen spelen in zo’n mooie speeltuin in Groesbeek en senioren actief kunnen bewegen in een beweegtuin in Ooij, of mensen een dorpsommetje kunnen maken rond Kekerdome. We hebben respect voor de vasthoudendheid en de praktische gerichtheid van vele inwoners.

Het afleveren van dit evaluatierapport is niet onze hoogste ambitie. We willen hiermee een aanzet geven tot een ‘cultuuromslag’, met name in het denken over en omgaan met burgerparticipatie. Dit onderzoek heeft ons veel inzichten in burgerparticipatie verschaft en we hopen dat de daaruit voortkomende conclusies en aanbevelingen mede kunnen bijdragen aan verdere verbetering en versterking van burgerparticipatie, door en voor zowel burgers als de gemeente.

Werkgroep Burgerparticipatie

¹ Elschot, W. (1910), gedicht ‘Het huwelijk’.

1. Inleiding en achtergrond

Wat is burgerparticipatie en hoe begon het eigenlijk? We schetsen in deze inleiding heel beknopt de achtergrond van burgerparticipatie en maken een klein historisch uitstapje. Vervolgens geven we weer hoe er in de 21e eeuw in de gemeente Berg en Dal vorm aan wordt gegeven en wat daaraan vooraf ging.

Landelijke ontwikkelingen

Het begon allemaal in Tiel in 1015 en de monnik Albertus van Metz was erbij. Hij beschrijft de gewoonten van het eerste Nederlandse koopliedengilde, een verband van burgers met eigen voorrechten en rechtspraak. Ze organiseerden feestmalen en drinkgelagen, waarmee ze de onderlinge band verstevigden. De gilden van burgers gaan het maken in de eeuwen die volgen en vormen de ‘civil society’ (Prak & Luiten van Zanden, 2013)². Met een enorm grote sprong komen we in de 20e eeuw en wordt er in beleidsdocumenten gesproken over participatie van burgers. Vernieuwingsbewegingen in de jaren zestig eisen invloed. In eerste instantie gaat het om politieke invloed. In de jaren tachtig en negentig ontstaat de filosofie van New Public Management en worden burgers gezien als ‘klanten’ van de diensten van de overheid. En wederom met grote stappen komen we in de 21e eeuw waarbij er gesproken wordt over de ‘participerende burger’. Er vindt een verschuiving plaats van politieke participatie naar sociaal burgerschap en zelfredzame participatie (Van Houwelingen, Boele, & Dekker, 2014)³. De filosofie van New Public Management stuit in de praktijk op grenzen. Coops en Rijnja (2001)⁴ schetsen de verschillen tussen overheid en bedrijfsleven en leggen uit waarom de burger geen ‘klant’ is van de overheid. Zo is de overheid verantwoordelijk voor het verdelen van schaarse middelen, en moet de overheid problemen oplossen die de samenleving zelf niet kan oplossen en daarbij werken binnen de democratische openheid. Maar de gevolgen van deze benadering van burgers werken 20 jaar later nog door. Uit het jaarverslag van 2019 van de Nationale Ombudsman⁵ blijkt dat overheden nog niet altijd serieus omgaan met wensen van burgers, en dat onduidelijkheid van overheidszijde soms leidt tot teleurstelling bij burgers. Steinmetz (2013)⁶ beschrijft op onthutsende wijze ‘een kijkje in de kille ziel van een overheid die uit is op marktwerking, koste wat kost’, waarin gewone burgers hopeloos klem komen te zitten.

In de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) is vastgelegd dat burgers het recht hebben om taken van de overheid over te nemen als zij denken dat zij dit beter, slimmer en goedkoper kunnen. Met dit ‘Right to Challenge’ kunnen burgers publieke taken van de overheid gaan uitvoeren. Sociale innovatie is daarmee een nieuwe vorm van burgerparticipatie geworden in het sociale domein (Kwekkeboom, 2018)⁷.

Nederlanders zijn, in vergelijking met inwoners van andere Europese landen, vaker actief als vrijwilliger. Vooral actief zijn: kerkgangers, zij die hoger opgeleid zijn en ouderen. Burgerinitiatieven richten zich in eerste instantie op groepen buurtbewoners die zich inzetten voor hun minder redzame burens (Kwekkeboom, 2018). Een nieuwe ontwikkeling is dat burgers actief zijn voor het klimaat,

² Prak, M., & Luiten van Zanden, J. (2013). Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

³ Houwelingen, van, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). Burgermacht op eigen kracht? een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

⁴ Coops, R. & Rijnja, G (2001). De overheid heeft het altijd gedaan. Een debat. Alphen aan de Rijn: Samson.

⁵ Nationale Ombudsman, Kinderombudsman en Veteranen Ombudsman, 2019. Regel regie! Jaarverslag 2019. Den Haag.

⁶ Steinmetz, S. (2013). De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi) overheid. Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.

⁷ Kwekkeboom, R. (2018). Coöperatieve ondernemingen in zorg- en dienstverlening: voorbeelden van sociale innovatie? In P.M. Karré, H. Dagevos & G. Walraven (red). Sociale innovatie in de praktijk. Zoeken naar nieuwe antwoorden op maatschappelijke vraagstukken.

de leefbaarheid en het beleid daarover (Kuyper, Van Houwelingen, Dekker & Steenbekkers, 2019)⁸. Heden ten dage is burgerparticipatie een serieuze aangelegenheid. Vrijwilligers zijn bezig met plannen, PR en communicatie, fondsenwerving, en heel veel overleg. De drinkgelagen van duizend jaar geleden zijn vervangen door heel veel kopjes koffie.

Ontwikkelingen in Berg en Dal

Ook in de gemeente Berg en Dal (vanaf 2015 herindelingsgemeente van Millingen, Ubbergen en Groesbeek (MUG)) zijn er allerlei ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie geweest en nog steeds gaande. In onderstaande tijdlijn zijn regelingen en documenten geplaatst waarin de gemeente en politiek inhoud willen geven aan burgerparticipatie, enerzijds op vraag van burgers aan de gemeente om te mogen participeren, anderzijds op vraag van gemeente en politiek aan (de) burger(s) om te participeren. Aanvankelijk was dit beperkt tot de mogelijkheid om een voorstel op de agenda van de raad te krijgen, vastgelegd in een verordening. In de Sociaal maatschappelijke visie (SMV) wordt veel aandacht besteed aan en verwacht van participatie van burgers, zowel op grond van bestaande praktijk en initiatieven als vanuit vraagstukken op grond van wetgeving (o.a. Wmo, Participatiewet).

Deze SMV is basis voor het raadsprogramma Programma Groesbeek 2015-2018. Hierin wordt de participatiesamenleving als stip op de horizon benoemd.

Via de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing wil de raad inhoud geven aan burgerparticipatie dat als speerpunt geformuleerd staat in de SMV. De werkgroep heeft hiertoe een zevental richtinggevende principes voor de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtelijke organisatie) opgesteld. In het programma voor de huidige raadsperiode wordt de rolverdeling tussen raad en college geschetst: college stimuleert, organiseert en faciliteert, de raad toetst.

2008	Verordening Burgerinitiatief 2008
2014	MUG AAN ZET, Sociaal maatschappelijke visie 2014-2018 (kortweg SMV)
2015	Programma Groesbeek 2015-2018, raadsprogramma
2015	Instelling werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing
2016	Principes voor de nieuwe 'regie- en netwerkgemeente', opgesteld door de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing
2018	DUURZAAM VERDER BOUWEN, raadsprogramma/coalitieakkoord 2018-2022
2019	Procesvoorstel 'Spelregels voor inwonerp participatie'
2020	Oplevering visitatierapport door Werkgroep Burgerparticipatie
2020	Oplevering participatienota 'In Berg en Dal maken we samen de gemeente'
2022	Inwerkingtreding Omgevingswet

In bijlage 1. treft u een nadere toelichting hierop en in bijlage 2. alle documenten waaraan in deze tijdlijn wordt gerefereerd.

De opdracht aan Werkgroep Burgerparticipatie

De gemeente Berg en Dal wil graag weten hoe ze het doet op het gebied van inwonerp participatie. B&W heeft Werkgroep Burgerparticipatie gevraagd om een evaluatie uit te voeren. Deze opdracht past binnen het geheel van activiteiten rondom inwonerp participatie. In het procesvoorstel 'Spelregels voor inwonerp participatie' (zie bijlage 1. onder 2019) zijn vier sporen uitgezet: (1) Raad, (2) Werknemers, (3) Omgevingswet en (4) Burgervisatie. De opdracht aan de Werkgroep heeft betrekking op 'spoor' 4: Burgervisatie.

⁸ Kuyper, L. Van Houwelingen, P., Dekker, P., & Steenbekkers, A. (2019). Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid. Hoofdstuk 9 van De Sociale Staat van Nederland 2019. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

De opdracht van het college van B&W op 9 april 2019 luidde in zijn algemeenheid: ‘Opdracht voor visitatie ‘Inwoner aan zet’ / inwonerparticipatie’. In bijlage 3. vindt u de opdracht en de toelichting hierop.

Leeswijzer

In dit rapport leest u over de uitkomsten van dit onderzoek door Werkgroep Burgerparticipatie. In hoofdstuk 2. wordt deze werkgroep nader toegelicht. De uitgangspunten en definities zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3. Hierin krijgt ook wetgeving aandacht. De werkwijze van Werkgroep Burgerparticipatie wordt beschreven in hoofdstuk 4. Methode, waarmee we inzicht willen geven in onze werkwijze. In hoofdstuk 5. zijn de resultaten beschreven voorzien van citaten uit de 30 gesprekken die zijn gevoerd. In hoofdstuk 6. geven we een onderbouwing van een aantal kernthema's die uit de evaluatie naar voren komen. En in hoofdstuk 7. hebben we de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het rapport wordt afgesloten met een nawoord. Tot slot zijn diverse bijlagen toegevoegd om zaken te verhelderen en toe te lichten.



Foto: Bewegtuin in Ooij

2. Werkgroep Burgerparticipatie

Werkgroep Burgerparticipatie bestaat uit actieve (vrijwillige) burgers en kent een voorgeschiedenis sinds 2014. In dit hoofdstuk leest u over deze voorgeschiedenis en stellen we de huidige leden aan u voor.

Het fusieproces van Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen tot de gemeente Berg en Dal in 2014 en de veranderingen in het sociale domein (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) zorgden ervoor dat de structuur van belangenbehartiging en cliënten- en burgerparticipatie actueel werd. Bestaande adviesorganen hebben in de loop van 2014 diverse bijeenkomsten georganiseerd. Hieruit ontstond een werkgroep die een plan heeft opgesteld voor de vernieuwing van de burgerparticipatie in de nieuwe gemeente Berg en Dal. Deze werkgroep noemde zich aanvankelijk Regiegroep Burgerparticipatie. Het doel was om als intermediair te dienen tussen burgers en gemeente, en om burgerparticipatie te ondersteunen en te versterken. Deze Regiegroep heeft daarvoor steun gezocht bij en gekregen van enkele beleidsambtenaren werkzaam in het sociale domein. Daarnaast werd ook gezocht naar samenwerking met de raadswerkgroep Bestuurlijke Vernieuwing.

De eerste paar jaren is de Regiegroep erg zoekende geweest. Hoe de burger te bereiken? Hoe de gemeentelijke organisatie in haar volle breedte te bereiken? En hoe te werken aan haar eigen deskundigheid? Het geheel liep erg traag en moeizaam mede door de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, de vorming van een nieuw college en de vele personeelswisselingen op het gemeentehuis. Daarnaast werd ook snel duidelijk dat er binnen de gemeentelijke organisatie heel verschillend werd geoordeeld over burgerparticipatie en een duidelijke visie ontbrak. Toen het college in 2018 besloot het verloop van de burgerparticipatie te (laten) onderzoeken kreeg, mede op initiatief van eerder genoemde beleidsambtenaren, Regiegroep Burgerparticipatie de opdracht dit te doen. Gaandeweg de werkzaamheden in het kader van deze opdracht besloot de Regiegroep haar naam te veranderen in Werkgroep Burgerparticipatie omdat dit voor haar gevoel meer recht doet aan de werkzaamheden en het doel van deze opdracht. Werkgroep Burgerparticipatie heeft zich ten doel gesteld om burgerparticipatie te bevorderen en te versterken in de gemeente Berg en Dal.

Werkgroep Burgerparticipatie bestaat uit een zevental leden, allen woonachtig in de gemeente Berg en Dal. Naast voorzitter Herman Verblackt kent de Werkgroep de volgende leden (in willekeurige volgorde): Jan van Loon, Clemens Hosman, Louise van der Waart, Thieu Hoeken, Peter Rutten en Joke Stoffelen. In bijlage 4. is een beknopte toelichting toegevoegd met de achtergrond van de diverse Werkgroepleden.

3. Wat is burgerparticipatie?

Het betrekken van burgers bij beleid en uitvoering van beleid krijgt steeds meer aandacht. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de definities van burgerparticipatie en burgerinitiatief, onderzoeken we wat het betrekken van burgers oplevert, brengen we uitkomsten van literatuuronderzoek onder de aandacht en verkennen we nieuwe wetgeving.

Burgerparticipatie

De term ‘burgerparticipatie’ wordt veel gebruikt zonder dat duidelijk is wat het precies inhoudt. Zo wordt participatie in het kader van de Omgevingswet omschreven als het *‘in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’*. Maar participatie in het kader van de Participatiewet is van een geheel andere orde. Deze wet heeft tot doel om mensen te activeren en hen waar mogelijk te begeleiden naar betaald werk: meedoen en bij te dragen aan de samenleving door full- of parttime te werken in een al dan niet betaalde baan.



Foto: Dorpsagenda Leuth

Bij burgerparticipatie gaat het in wezen *‘om het betrekken van en de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid. Maar ook om het nemen van initiatieven, het inspelen op ideeën en denkracht van inwoners door burgerinitiatieven te faciliteren’* (Movisie). In deze omschrijving wordt ook de link gelegd naar ‘burgerinitiatief’ als een vorm van burgerparticipatie.

Waar ‘burger’ staat kunnen we ook ‘inwoner’ lezen. Dat dekt op zich wat meer de lading omdat het hier om het participeren van inwoners van deze gemeente gaat. Toch handhaven we hier de termen ‘burgerparticipatie’ en ‘burgerinitiatief’ omdat dat de meest gebruikte termen zijn.

Burgerinitiatief

Burgerinitiatieven zijn naar vorm te onderscheiden. Zo kan een burgerinitiatief gericht zijn op invloed op de politieke agenda. Deze vorm is verankerd in wetten. Daarnaast is er een tweede vorm van een burgerinitiatief waarbij burgers het initiatief nemen om zelf iets tot stand te brengen in hun buurt of dorp. We gaan beknopt in op deze twee vormen.

Invloed op de politieke agenda

Een burgerinitiatief is een democratische mogelijkheid van burgers om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Dit is onder andere mogelijk op landelijk niveau. Aan zo’n burgerinitiatief zijn voorwaarden verbonden: het mag bijvoorbeeld niet gaan over de Grondwet of gaan over een privékwestie. Er zijn 40.000 handtekeningen nodig om een thema op de agenda van de Tweede Kamer te zetten.

Ook op het niveau van de gemeente is het mogelijk om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen. In de gemeente Berg en Dal moet een burgerinitiatief worden ondersteund door 25 ‘medestanders’. De voorwaarden zijn beschreven in de ‘Verordening burgerinitiatief’, zie https://decentrale.regelgevingoverheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Berg%20en%20Dal/24062/24062_1.html

Bijdrage aan buurt of dorp

Deze tweede vorm van burgerinitiatief is niet vastgelegd in wetten en kent vele definities. Daarbij gaat het om ideeën van burgers om de leefomgeving te verbeteren, aldus de Nationale Ombudsman. De gemeente kan zo'n initiatief ondersteunen, maar de initiatiefnemers zijn eigenaar. Kenniscentrum Movisie schrijft dat het kenmerk van een burgerinitiatief tweeledig is: (1) het gaat om eigen ideeën en inzet van burgers en (2) het betreft niet een gevestigde organisatie. Er zijn meer omschrijvingen van burgerinitiatieven, bijvoorbeeld van Nederland Zorgt Voor Elkaar (NZVE is een landelijk netwerk van burgerinitiatieven), van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA), van kenniscentrum Vilans en van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Werkgroep Burgerparticipatie hanteert de volgende definitie:

‘Een burgerinitiatief is er voor en door burgers, het levert een bijdrage aan de lokale samenleving, het gaat om eigen ideeën en inzet van burgers, de initiatiefnemers zijn eigenaar en verantwoordelijk, het betreft publieke taken of belangen, en er is geen winstoogmerk.’

Right to Challenge en Right to Bid

In het regeerakkoord van Rutte III is opgenomen dat er meer ruimte moet zijn voor burgerinitiatieven. Met name ‘Right to Challenge’ en ‘Right to Bid’ worden genoemd.

‘Right to Challenge’ betekent: recht om uit te dagen. Het is een recht van burgers om een publieke voorziening van de gemeente over te nemen. Burgers kunnen de gemeente uitdagen als zij menen een specifieke voorziening meer overeenkomstig de wensen van betrokkenen te kunnen uitvoeren. Het instrument komt uit het Verenigd Koninkrijk en is er op gericht burgers meer invloed te geven op voorzieningen in de eigen woon- en leefomgeving. In Nederland zijn zo'n 75 gemeenten er op een of andere manier mee bezig. Meer weten: <https://vng.nl/right-to-challenge-rtc/waarom-het-right-to-challenge-in-nederland>

‘Right to Bid’ betekent: recht om te bieden. Het richt zich op overname en exploitatie van maatschappelijk vastgoed, zoals een buurthuis of een sporthal. Dit staat in Nederland nog in de kinderschoenen.

Er is nieuwe wetgeving in voorbereiding om het ‘Right to Challenge’ of ‘Uitdaagrecht’ wettelijk te verankeren, zie hierna onder Wetgeving.

Waarom burgers betrekken?

Er is inmiddels veel onderzoek verricht naar het begrip burgerparticipatie en naar de opbrengsten van het betrekken van burgers bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Het onderzoek van Van Houwelingen, et al. (2014)⁹ geeft de volgende opbrengsten én kanttekeningen:

- groter draagvlak;
- meer legitimiteit;
- betere oplossingen;
- bijdrage aan sociale cohesie;
- bezuinigingen: publieke voorzieningen zijn betaalbaar geworden;
- middel om zelfredzaamheid, zelfstandigheid en eigen verantwoording te vergroten;
- participatie-elite: hoog opgeleid, verbaal onderlegd, autochtone mannen met baan of vervroegd pensioen;
- NIMBY-houding (not in my back yard);
- vanuit big society filosofie beroep op vrijwilligers;
- segregatie in de samenleving: zelfredzaamheid ten koste van zwakkeren en kwetsbaren;
- systematische evaluaties zijn schaars;
- criteria voor succes of falen zijn omstreden en opbrengsten zijn moeilijk meetbaar.

Op Platform O geven Posseth, Steur en Bos (2018)¹⁰ praktische aanbevelingen aan de overheid om burgers meer invloed te geven: (1) ken uw inwoners: breng ‘de staat van de lokale democratie’ in beeld om scherp te krijgen wie op dit moment wil en kan participeren en wat ieders behoeften zijn; (2) kies voor initiatieven waar inwoners echt het verschil willen maken; (3) experimenteer met nieuwe vormen van participatie en differentieer daarbij tussen verschillende groepen inwoners; (4) benut de mogelijkheden van digitalisering; (5) investeer in de nieuwe rolinvulling: raadsleden, bestuurders en ambtenaren moeten zichzelf de tijd en ruimte gunnen en oefenen.

Wetgeving

Twée nieuwe wetten zijn belangrijk als het gaat om de participatie van burgers. Het betreft de Omgevingswet (zie bijlage 5.) en de nieuwe Wet versterking participatie op decentraal niveau¹¹ (deze is in voorbereiding en ligt bij de Raad van State voor advies). In de Memorie van Toelichting van deze laatste wet wordt uitgebreid beschreven waarom burgerparticipatie van belang is. Een aantal argumenten willen we onder de aandacht brengen:

- participatie wordt als een intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving ervaren;
- burgers kunnen een waardevolle bijdrage leveren bij de uitvoering en evaluatie van het beleidsproces;
- deze vormen van participatie zijn een aanvulling op de representatieve democratie en ondersteunen deze;
- burgerparticipatie draagt bij aan de kwaliteit van bestuur indien er een gevoel van eigenaarschap is bij inwoners en een waarderende houding van de gemeente;
- contact en verbinding met inwoners is essentieel om oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen en vraagstukken;

⁹ Van Houwelingen, P., Boele, A. & Dekker, P. (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

¹⁰ Posseth, J., Steur, B. & Bos, D. (2018). Input of impact: 5 tips voor gemeenten die inwoners meer invloed geven. <https://platformoverheid.nl/burgerparticipatie-2/>

¹¹ Wet versterking participatie op decentraal niveau (2020). Internetconsultatie teksten <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

- een breed gedragen besluit kan rekenen op voldoende draagvlak bij de uitwerking ervan in de praktijk doordat betrokkenen zich gecommitteerd voelen;
- inwoners moeten niet afhankelijk zijn van de welwillendheid van gemeenten om betrokken te worden bij de verschillende fasen van beleid (voorbereiding, uitvoering en evaluatie).

Daarnaast is deze nieuwe wet bedoeld om het Right to Challenge (het uitdaagrecht van burgers) wettelijk te verankeren in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. Inspraak en formele participatie zijn slechts enkele vormen van participatie. Inmiddels zijn vele vormen ontwikkeld en komen er steeds nieuwe bij. De huidige inspraakverordening voldoet niet meer en is een te beperkte weergave van de praktijk. Ook aan de andere fasen van het beleidsproces (uitvoering en evaluatie) kunnen burgers een waardevolle bijdrage leveren. De gemeenteraad moet heldere kaders regelen zodat inwoners kunnen participeren in het beleidsproces. De participatieverordening als vervanging of uitbreiding van de inspraakverordening wordt voor gemeenten (en provincies en waterschappen) verplicht.



Foto: Speeltuin Kerkstraat in Groesbeek

Een andere manier van denken en doen

‘Participatie ontstaat niet als de overheid zegt dat het moet, maar als de mensen vinden dat het kan,’ stellen Van Ginkel en Verhaaren (2015, p. 49)¹². Vanuit de systeemwereld en het systeemdenken moet de overheid zich omvormen en ontwikkelen tot een participerende overheid. Dit vraagt om bewustwording, veranderen en vernieuwen. Daarbij moet de gemeente de vertrouwde rol(len) los durven laten en daarbij eerst luisteren naar en praten met de ‘gewone’ mensen. Van Ginkel en Verhaaren stellen dat gemeenten iets anders moeten doen dan burgers stimuleren om het zelf te doen. Want dit gaat nog uit van de ‘oude’ resultaatgerichtheid. Zij pleiten er voor om een leerinfrastructuur te bouwen waarbij een nieuwe bestuurlijke context wordt gecreëerd waarbij actieleren centraal staat.

¹² Van Ginkel, J., & Verhaaren, F. (2015).

Werken aan de wakkere stad. Langzaam leiderschap naar gemeenschapskracht. Deventer: Vakmedianet.

4. Methode

De Werkgroep heeft na een voorbereidende periode 30 gesprekken gevoerd met 49 mensen van burgerinitiatieven, de gemeente en andere betrokkenen. In dit hoofdstuk lichten we onze werkwijze en aanpak toe.

Voorbereiding

De Werkgroep heeft, na de definitieve goedkeuring van de opdracht van het college van B&W, eerst een flink aantal vergaderingen gewijd aan de opzet van het onderzoek.

De voornaamste items tijdens deze vergaderingen waren:

- het zoeken naar goede definiëring van het begrip burgerparticipatie en het onderscheid met burger-of inwonerinitiatieven;
- helderheid over de afbakening van de opdracht van de gemeente;
- welke thema's kiezen we en welke onderwerpen horen daarbij;
- welke casussen gaan we in de gemeente onderzoeken bij die onderwerpen om een zo goed mogelijk en representatief beeld te krijgen;
- wat zijn de onderzoeksvragen die we daarbij willen stellen;
- wat zijn onze evaluatiecriteria om tot een verantwoorde eindconclusie te kunnen komen.

We hebben de keuze gemaakt om ons te richten op een aantal recente (laatste 3-4 jaar) initiatieven die ontwikkeld zijn na het ingaan van de veranderingen in het sociale domein.

Afbakening

Uitgaande van de opdracht van en het overleg met de gemeente hebben we ervoor gekozen om het onderzoek niet te richten op burgerparticipatie in de volle breedte. We hebben het onderzoek vooral toegespitst op de evaluatie van burgerinitiatieven en daaraan gerelateerde ervaringen met burgerparticipatie. Op suggestie van de gemeente hebben we daarnaast ook het project Herwendaalseweg en de experimenten met dorpsagenda's geëvalueerd. Dit waren initiatieven op het terrein van burgerparticipatie die door de gemeente zelf geïnitieerd zijn. Verder zijn in de gesprekken met de burgemeester en wethouders naast het verloop van de burgerinitiatieven ook bredere ontwikkelingen van burgerparticipatie in de gemeente aan de orde geweest.

We hebben geen evaluatie uitgevoerd over andere vormen van burgerparticipatie zoals deelname van burgers in de carrouselbijeenkomsten, in gemeentelijke werkgroepen of tijdens de voorbereiding van gemeentelijke beleidsnota's.

In de afrondende fase van ons onderzoek is overleg gestart over de afstemming tussen de uitkomsten van ons evaluatieonderzoek over burgerparticipatie en burgerinitiatieven en het resultaat van de gemeentelijke werkgroep die zich heeft bezig gehouden met het formuleren van 'spelregels' rond burgerparticipatie in de gemeente. De Werkgroep is van mening dat de resultaten van beide werkgroepen elkaar aanvullen en versterken. We bevelen daarom aan de uitkomsten van beide trajecten in samenhang binnen de gemeente en de raad te bespreken om een zo optimaal mogelijk vervolgtraject te kunnen starten voor het verbeteren van burgerparticipatie in de gemeente.

Afstemming college

Gedurende onze onderzoeksperiode hebben we twee maal gesproken met de verantwoordelijk wethouder en meerdere keren met betrokken ambtenaren over de opzet en voortgang van ons onderzoek. Overigens wilden en kregen we binnen de onderzoeksopdracht de vrije hand in de uiteindelijke keuze van de thema's en onderwerpen die we wilden onderzoeken, evenals in de onderzoeksopzet.

Onafhankelijk en transparant

We hechten er als Werkgroep aan om onafhankelijk onderzoek te doen en transparant te werken. Met de verantwoording in de vorm van dit eindrapport maken we onze werkwijze en beslissingen transparant.

Voor zover ons bekend is dit evaluatieonderzoek over burgerparticipatie in een gemeente het eerste systematische evaluatieonderzoek dat hierover in Nederland is uitgevoerd door een onafhankelijke werkgroep van inwonende burgers.

Methode

We hebben voor deze evaluatieopdracht gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode¹³: interviews. We wilden het thema open benaderen en we waren vooral benieuwd naar de ervaringen en gezichtspunten van alle betrokkenen. Dit leek ons een passende aanpak omdat het over een relatief nieuw thema gaat en hierover nog weinig onderzoek verricht is. Bij toekomstige evaluaties zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van enquêtes onder burgers, van analyses van openbare gemeentelijke verslagen van processen van beleidsvoorbereiding, carrouselbijeenkomsten en raadsvergaderingen, en analyses van relevante artikelen in de lokale pers over ontwikkelingen en activiteiten in de gemeente.

Nadat de onderzoeksopzet gereed was hebben we uit de lijst van vele burgerinitiatieven een keuze gemaakt. In bijlage 6. is hiervan een overzicht toegevoegd. De hierbij gehanteerde selectiecriteria lichten we hieronder toe. Bij de keuze voor gesprekken met gemeentelijke afdelingen hebben we gekozen voor de afdelingen die bij de geselecteerde burgerinitiatieven betrokken zijn geweest. Bijna alle interviews werden afgenomen door drie leden van Werkgroep Burgerparticipatie, waarbij regelmatig werd gewisseld van rol als voorzitter of notulist van het gesprek.

Ten behoeve van onze interviews hebben we een topiclijst opgesteld (bijlage 7.). Alle deelnemers kregen vooraf een verkorte vragenlijst toegestuurd om zich op het gesprek te kunnen voorbereiden. Tijdens de gesprekken hebben we systematisch de input van de deelnemers verzameld. Elk gesprek werd genotuleerd en (met goedkeuring van de deelnemers) opgenomen. Dit werd uitgewerkt tot een verslag. De deelnemers van de burgerinitiatieven hebben het concept verslag ontvangen om aan te vullen of te corrigeren.

Om de uitkomsten van de interviews goed te kunnen plaatsen werden ter afronding van het onderzoek nog een drietal extra interviews uitgevoerd: met leden van de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing (als vertegenwoordiging van de gemeenteraad; deze werkgroep heeft o.a. burgerparticipatie in het pakket) en met een tweetal bij burgerparticipatie betrokken organisaties, namelijk GGD Gelderland-Zuid en welzijnsorganisatie Forte Welzijn.

Selectie burgerinitiatieven en deelnemers aan interviews

Bij de selectie van burgerinitiatieven hebben we drie criteria gehanteerd: geografische spreiding van de initiatieven over de diverse kernen en dorpen in de gemeente, thematische spreiding over verschillende onderwerpen en beleidsterreinen, en voor zover mogelijk spreiding over thema's behorende bij verschillende leeftijdsfasen. Wij hebben het aan de betrokkenen bij een burgerinitiatief zelf overgelaten te kiezen wie zij naar het interview wilden afvaardigen. In enkele gevallen waar bij burgerinitiatieven sprake was van verschillende belangenpartijen hebben we de mogelijkheid gegeven om aparte gesprekken te voeren. Dat is in enkele gevallen ook gebeurd.

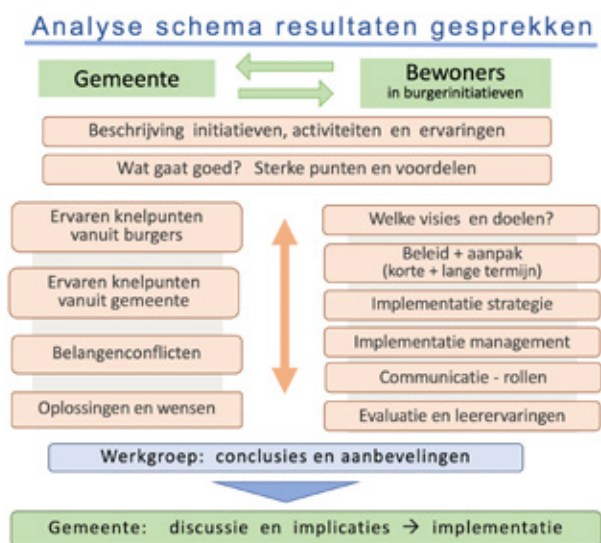
¹³ Zie ook Boeije, H. (2014). Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen. Den Haag: Boom Lemma.

Tijdsperiode

Werkgroep Burgerparticipatie heeft in de periode januari tot juni 2020 uiteindelijk 30 interviews gehouden met in totaal 49 personen. Dit waren 12 gesprekken met vertegenwoordigers van burgerinitiatieven, 16 gesprekken met de gemeente (burgemeester, wethouders, ambtenaren en werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing) en 2 gesprekken met respectievelijk een lokale gezondheids- en een welzijnsorganisatie.

Analyse van de gesprekken

Het onderzoek was ook voor ons als Werkgroep een lerend proces. We hebben de gesprekken als leerzaam en inspirerend ervaren. Tijdens de analyse van de resultaten van de gesprekken hebben alle Werkgroepleden eerst individueel belangrijke uitkomsten en leerervaringen geïnventariseerd op basis van de verslagen van de gesprekken. Vervolgens zijn deze individuele bevindingen binnen de Werkgroep als geheel geïnventariseerd. Deze bijeenkomsten zijn door de Corona-context met de gepaste afstand van 1,5 meter in de grote vergaderruimte van Hotel 't Spijker gehouden. Tijdens de bijeenkomsten zijn de belangrijkste onderzoeksthema's met behulp van 'gele stickers', geplakt op het blad van een gekantelde tafel, samengevoegd in een samenhangend analysemodel, in de wandelgangen vanwege de context het 'Spijker-tafel model' genoemd (zie figuur). Bij onze analyse hebben we getracht consequent om te gaan met het eerder door ons uitgewerkte begrippenkader (hoofdstuk 3.).



We hebben eerst conclusies getrokken over wat, samengevat, de visies en ervaringen van de geïnterviewde partijen waren. Vervolgens hebben we hierbij als Werkgroep aanbevelingen geformuleerd gericht op het verder versterken van burgerparticipatie en de positieve effecten daarvan voor de bevolking en gemeente. Het voorliggende rapport is hiervan het resultaat.

In de laatste fase van dit evaluatieproject hebben we opnieuw overleg met de gemeente gevoerd om een actieve en vruchtbare discussie over dit evaluatierapport binnen de gemeente en met andere lokale belanghebbenden te bepleiten.

Vertrouwelijkheid

De deelnemers van de burgerinitiatieven hebben de verslagen van hun gesprek ontvangen. Deze zijn gemaakt tijdens de gesprekken en gecorrigeerd met behulp van de opnames. De opnames zijn na vaststelling van de definitieve verslagen gewist. In dit eindrapport worden deelnemers anoniem geciteerd omdat we belang hechten aan de vertrouwelijkheid van de gesprekken. Het is niet zo interessant wie wat heeft gezegd. We willen met dit eindrapport inzicht geven in de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt, wordt ondersteund door de gemeente en welke knelpunten en mogelijkheden tot verbetering er zijn. Hiermee willen we een aanzet geven voor een 'cultuuromslag'. Wijzen naar wie wat exact beweerd heeft past niet in deze context en ons doel.

5. Resultaten

In het voorjaar van 2020 hebben de leden van de Werkgroep gesprekken gevoerd met 25 deelnemers van 12 burgerinitiatieven, met 13 ambtenaren, de 5 leden van B&W, 2 leden van de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing, 3 medewerkers van Forte Welzijn en 1 medewerker van GGD Gelderland-Zuid. In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen na alle gevoerde gesprekken. We beginnen met een aantal eerste algemene bevindingen vanuit zowel de gesprekken met de burgers, als met ambtenaren en B&W. Daarna volgen specifieke resultaten die we vonden bij de ‘burgerinitiatieven’ en specifieke uitkomsten die we vonden bij de ‘gemeente’, waarbij we een onderscheid maken tussen het college van B&W en de ambtenaren.

Een ‘cultuuromslag’

In de gesprekken met burgemeester, wethouders, (beleids)ambtenaren maar ook met burgers en burgergroeperingen kwam regelmatig voorbij dat er in de toekomst een ‘cultuuromslag’ noodzakelijk zou zijn om een goed beleid met betrekking tot burgerparticipatie en een consequente uitvoering daarvan te realiseren. Een omslag zowel bij de burger als bij de gemeente. De een noemt dat een “*andere manier van denken*”, de ander een “*totaal andere manier van werken*”, en misschien wel het “*herinrichten van de organisatie*”. Dat er geïnvesteerd moet worden in deze omslag werd door iedereen genoemd. Wat er echter verstaan wordt onder ‘cultuur’ is onduidelijk. Wel werden door de gesprekspartners aanzetten gegeven: het belang van het veel meer ontkokeren van de gemeentelijke organisatie, het meer intersectoraal werken, het werken met meerjarenbegrotingen bij burgerinitiatieven, het soepeler omgaan met regels en het aanpassen van het personeelsbeleid aan het goed kunnen ontwikkelen van burgerparticipatie. In de gesprekken met (bijna alle) ambtenaren en met B&W werd gepleit om hierbij eensgezind op te treden.

“Het gevoel om samen aan de slag te zijn ontbreekt. Toch zijn er zeer veel mensen bezig in hun eigen gemeenschap. Er zijn misschien ook wel te weinig mensen actief in het gemeentelijk apparaat. Er wordt nog teveel in en niet buiten het gemeentehuis gewerkt. Ik zie te weinig verbinding tussen gemeentelijk apparaat en de burger.” (burgerinitiatief)

“Burgerparticipatie is echt een grote transitie binnen de gemeente. De inwoner moet meer centraal. Het realiseren van deze transitie zal een langdurig proces inhouden.” (lid B&W)

“Een cultuuromslag (burgerparticipatie) vereist investeringen intern. Daar zijn methoden voor.” (lid B&W)

“Er is in de gemeente een cultuuromslag nodig voor het realiseren van burgerparticipatie. Het uitgaan van vaststaande opvattingen willen we doorbreken. Er is meer ‘ruimte in het hoofd’ nodig bij het realiseren van burgerparticipatie.” (lid B&W)

Draagvlak vergroten

In de gesprekken werd ook aangegeven dat er (“*meer dan tot nu toe*”) geïnvesteerd moet worden in het proces om het draagvlak voor participatie te vergroten. De burgers die actief zijn lijken veelal te behoren tot de ouderen en zijn vaak hogeropgeleiden. Daarbij vindt eenieder het noodzakelijk om een systeem van ‘best practices’ te hanteren.

“De ‘trekkers’ zijn hoog opgeleid: 5 ingenieurs en 60-plussers; geen nieuwkomers.” (burgerinitiatief)

“De meest actieve mensen zijn duidelijk hoger opgeleid. De activiteiten worden dus bezocht door een breder publiek dan in de vraag ligt besloten.” (burgerinitiatief)

“De gemeente moet actief proberen ook de zwakkeren in de samenleving bij burgerparticipatie te betrekken.” (lid B&W)

Samenwerking

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt dat er bij veel projecten sprake is van tevredenheid over de samenwerking/participatie met ‘de gemeente’: college en ambtenaren. Met name in de gevallen waar je kunt spreken van co-creatie, een van de hogere treden op de participatieladder (zie bijlage 8.). Dat zijn ook die gevallen waar de belangen van burgers en gemeentelijke organisatie samenvallen dan wel in het proces samen zijn gaan vallen, of waar sprake is van de uitwerking van initiatieven die helemaal of gedeeltelijk in de collegeprogramma’s zijn genoemd.

“De indruk bestaat dat de gemeente graag werkt met een dorpscontactpersoon.” (burgerinitiatief)

“De gemeente had het idee om in elke kern een dorpsagenda te laten maken maar heeft het initiatief hiertoe volledig aan de burger overgelaten.” (burgerinitiatief)

“Een door de gemeente gefaciliteerde werkgroep werd opgestart onder het motto: sluit aan als je wilt meedenken.” (burgerinitiatief)

“Burgerparticipatie betekent niet: burgers direct gelijk geven. Bij burgerparticipatie draait het erom te zorgen dat burgers en gemeente gelijkwaardige gesprekspartners zijn, die samen op basis van een goed onderbouwd gesprek naar de beste oplossing zoeken.” (ambtenaar)

“Soms ontbreekt het vooraf aan voldoende informatie over de werkelijke inspraakmogelijkheden. Hierdoor kunnen als gevolg van de verwachtingen de financieel economische gevolgen niet waargemaakt worden.” (burgerinitiatief)

Als we doorvragen wat de tevredenheid over de samenwerking inhoudt geven de burgerinitiatieven aan dat het gaat om ambtenaren die “van goede wil” zijn, begrip tonen, plezierige omgangsvormen hanteren. Bij een aantal projecten waren de burgers tevreden over de gevolgde procedure en de uiteindelijke resultaten. Bij veel projecten speelden de medewerkers van Forte Welzijn een belangrijke rol: ze vergemakkelijkten de samenwerking tussen verschillende partijen en/of hadden een aanjaagfunctie. De medewerkers van Forte Welzijn spraken over een zeer goede en proactieve samenwerking met het gemeentelijk apparaat in de oplossing van concrete knelpunten bij de projecten waar zij aan meewerken. Met name vonden zij de ambtenaren toegankelijk, rechtstreeks, bereidwillig en zeer transparant. De contacten zijn vaak ook zeer persoonlijk, er is veel wederzijds persoonlijk krediet. In de gesprekken werden twee ambtenaren steeds met name positief genoemd door zowel medewerkers van Forte Welzijn als door de vertegenwoordigers van verschillende burgerinitiatieven.

“We leggen een probleem voor en hij zoekt de weg in het gemeentehuis. We hoeven niet zelf gaan zoeken in het gemeentehuis. X is echt een onmisbaar figuur als schakel tussen burgers en gemeente. Die is zijn gewicht in goud waard, hij is niet zo zwaar hoor...” (burgerinitiatief)

Bij veel kleine projecten, van de buitendienst bijvoorbeeld, waar vaak sprake is van een zeer concrete samenwerking tussen de desbetreffende uitvoerend ambtenaar en de burgers, werd de samenwerking als heel positief ervaren.

■ *“We hadden een probleem en ik belde met Y. Toen was het zo opgelost. Het vraagt nog wel wat sociale vaardigheden. Je kunt het nooit alleen.”* (burgerinitiatief)

Positieve ervaringen

De tijdlijn (zie bijlage 2.) leert dat de gemeente al enige jaren bezig is om burgerparticipatie te versterken en vorm te geven. Uit de notities, pilots en bijeenkomsten blijkt dat het ontwikkelen van burgerparticipatie van grote waarde wordt geacht.

Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de burgerinitiatieven blijkt bijna iedereen, met uitzondering van één initiatief, de samenwerking met de gemeente positief te beoordelen. Bij de ambtenaren vindt men een luisterend oor, een positieve attitude en de bereidheid om mee te denken over de mogelijkheden en de onmogelijkheden. De ‘afdeling Burgerparticipatie’ wordt vaak genoemd, en ook de wethouders.



Speeltuin Kerkstraat Groesbeek

■ *“De gemeente is goed benaderbaar. Een afspraak was binnen een week geregeld. De wethouder heeft zich ook steeds zichtbaar in de wijk op de hoogte gehouden, is in gesprek gebleven met de buurt.”* (burgerinitiatief)

■ *“De gemeente heeft snel, effectief en positief gereageerd.”* (burgerinitiatief)

■ *“... goede communicatie, de gemeente bleef geïnteresseerd en positief stimulerend...”* (burgerinitiatief)

■ *“De ondersteuning door Z. werd als zeer positief ervaren.”* (burgerinitiatief)

De beperkte schaal van de gemeente speelt een rol in positieve zin.

■ *“Hier zijn de zaken overzichtelijker, kortere lijnen, er is veel meer sprake van eigenaarschap.”* (organisaties)

Het wordt door vertegenwoordigers van burgerinitiatieven gewaardeerd dat er een open gesprek mogelijk is als het niet gaat zoals verwacht of gewild.

■ *“... een goed gesprek en de wethouder gaf toe dat hij beter naar de burgers had moeten luisteren en anders omgaan met A.”* (burgerinitiatief)

Door de inzet van burgers met ondersteuning van de gemeente worden doelen bereikt.

■ *“Het wordt goed gebruikt: 20 tot 30 senioren sporten in de open lucht. Het heeft ook geleid tot meer activiteiten in het dorp met een preventieve werking gericht op beweging en het aangaan van sociale contacten.”* (ambtenaar)

■ *“Dat het positief is dat in een samenwerking tussen burgers en gemeente een mooi project gerealiseerd is. Binnen ons project is eigenlijk alles goed gegaan.”* (burgerinitiatief)

“Uiteindelijk hebben we een mooi ingerichte speeltuin met veel participatie uit de buurt en opvallend veel mensen van allochtone afkomst met kinderen. Dat is positief. Maar het heeft veel geld gekost, we hebben enorme vertraging gehad en alles heeft geleid tot een andere speeltuin maar niet tot geen speeltuin.”
(burgerinitiatief)

Een moeizaam en lastig proces

De (beleids)ambtenaren spraken ook over een moeizaam en lastig proces. We constateren dat er verschillende beelden bestaan. Vaak lopen deze verschillen in waardering ook langs de lijn van de verschillende afdelingen. Anderzijds is er ook sprake van veel goede wil. Dikwijls is die gebaseerd op goede ervaringen met inspraakavonden waarbij met name de sfeer waarin die plaats vinden wordt genoemd. Dit ondanks de lastige situaties waarin de individuele ambtenaren worden gebracht. Het ontbreken van een eenduidige aansturing werkt deze verschillen verder in de hand. Omdat er ook niet uitgegaan wordt of kan worden van een gedeelde visie of beleid op de lange termijn is iedereen teveel op zichzelf aangewezen. Dat kan leiden tot willekeur en mogelijk zelfs tot het ruimte geven aan cliëntelisme. Deze onduidelijke besluitvormingscultuur is volgens een aantal gesprekspartners/geïnterviewden breder dan alleen op het terrein van de burgerparticipatie, en vereist aansturing vanuit de raad en het college door richtinggevend beleid en duidelijke prioriteiten die kaderstellend en sturend werken.

“De politiek moet zich niet te snel mengen in de ontwikkelingen van een gestart project. Het risico van politisering ligt dan op de loer.” (burgerinitiatief)

“Wees helder over of er kan worden meebeslist of alleen kan worden ingesproken.” (burgerinitiatief)

“Met bewoners is een perfect proces doorlopen, waarbij iedereen het eens was over de wensen. Toch waren er hoge verwachtingen gewekt en was het lastig op ingezette schreden terug te keren.” (lid B&W)

“Niettemin vinden wij dat burgers in een eerdere fase betrokken kunnen worden dan nu vaak het geval is.”
(ambtenaar)

Transitie

De ambtenaren zijn zich, zo blijkt uit de gesprekken, zeer bewust van de veranderende besluitvormingscultuur en processen en hun rol daarin, maar vinden dat er nog veel moet gebeuren om zich daarin veilig te voelen. De ‘cultuuromslag’ is duidelijk gaande maar nog lang niet klaar. Zo wordt er meermalen gezegd dat ze eigenlijk nog niet echt de kans hebben gekregen de zaken rondom ‘burgerparticipatie’ eens goed uit te werken en de consequenties ervan voor henzelf en de organisatie als geheel eens op een rijtje te zetten. De vele personeelswisselingen van de afgelopen jaren hebben natuurlijk ook veel energie geëist en de continuïteit van een goed en consistent burgerparticipatiebeleid geen goed gedaan.

“Er is binnen het gemeentehuis wel consensus over het belang van burgerparticipatie, maar de mate waarin verschilt per afdeling.” (ambtenaar)

“Er is al wel het een en ander gedaan aan de reorganisatie van het ambtenarenapparaat waardoor aansturing op beleid beter kan gaan verlopen... Er zijn ook erg veel wisselingen geweest de afgelopen tijd, dit is zowel voor- als nadelig geweest.” (lid B&W)

“De gemeente tracht rond burgerinitiatieven een goede relatie tussen burgers en een betrokken ambtenaar te bevorderen. Maar daarin bestaan verschillen tussen ambtenaren. Ambtenaren zijn zich niet altijd van het belang en de waarde van burgerparticipatie bewust.” (lid B&W)

“Met name bij technisch-civiele afdelingen wordt er te weinig gekeken naar de rol van de burger. Men denkt: ‘wij weten wel wat goed is, zijn de deskundigen, wij doen het al jaren zo’. Men zoekt niet naar de mogelijkheden en oplossingen die burgers kunnen bieden.” (lid werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing)

De afdeling ‘Burgerparticipatie’

Twee ambtenaren die speciaal belast zijn met de uitvoering en begeleiding van ‘burgerparticipatie’ zijn gaandeweg de rit in een speciale positie terecht gekomen. Als het ware vormden zij de ‘afdeling Burgerparticipatie’. Als zij zich ermee bemoeien, of ermee worden belast of erover worden benaderd kan het worden afgevinkt in het vakje bij ‘burgerparticipatie’. De tevredenheid over hen en bekendheid bij de burger zijn groot. Het oordeel over hun positie en bijdragen loopt uiteen per afdeling van ze *“leven op een grote roze wolk”*, tot grote waardering voor hun effectiviteit.

De gemeenteraad en de politiek

In de gesprekken over de betrokkenheid van de raad bij het onderwerp burgerparticipatie is het meest voorkomende woord ‘afwezig’. Zowel van de kant van de burgerinitiatieven als van de kant van het college en van de ambtenaren is te horen dat men niets van de raad heeft gemerkt. Sommigen merken op dat de raad als conservatief valt te bestempelen als het om burgerparticipatie gaat. In de verkiezingsprogramma’s van de verschillende partijen vormde het betrekken van de burger bij het besluitvormingsproces in een zo vroeg mogelijk stadium een van de hoofdpunten. Echter van de door de raad ingestelde werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing heeft nagenoeg niemand iets gemerkt. Daarover werd in een van onze interviews opgemerkt dat deze werkgroep erg naar binnen gericht is.

“De toezichthoudende rol van de raad wordt vaak bemoeilijkt door te weinig informatie (waarover het college wel beschikt), en is er wel informatie, dan blijft dit vaak op het niveau van data en is er vaak geen analyse gemaakt waarover de raad kan discussiëren. Er moet veel meer integraal geadviseerd worden (samen met de burger) waardoor de raad een goede/betere afweging kan maken.”
(lid werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing)



Foto: TOF Millingen aan de Rijn

De Omgevingswet

Het college verwacht veel van de nieuwe Omgevingswet als het gaat om het vormgeven en stimuleren van burgerparticipatie.

“De Omgevingswet willen we actief als breekijzer gebruiken om de interne cultuur te veranderen.” (lid B&W)

“Burgerparticipatie is voor gemeenten steeds belangrijker, onder meer onder invloed van de Omgevingswet. Dat betekent voor mij als wethouder: meer aandacht voor het actief betrekken van inwoners. Maar wat houdt burgerparticipatie eigenlijk in? Hetzelfde geldt voor burgerinitiatief.” (lid B&W)

Knelpunten

Uit de verschillende gesprekken zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen. In de opsomming van knelpunten maken we een onderscheid tussen de knelpunten die vanuit de burgerinitiatieven worden ervaren en de knelpunten vanuit de gemeente (ambtenaren en leden B&W).

Knelpunten vanuit burgerinitiatieven

Beleid

- het ontbreken van een heldere, gedeelde visie;
“...te weinig durf, standpunt. Dus ontbreekt het gevoel echt samen aan iets te werken.” (burgerinitiatief)
- beleidsmatige willekeur geeft gevoel van verborgen agenda;
- duidelijke kaders gemist en vaak ook de duidelijkheid over de wensen, standpunten, visie en dus het beleid van ‘de gemeente’;
- ‘terugtrekkende overheid’: burgers hebben het gevoel dat de gemeente veel over haar muurtje gooit;
- onduidelijkheid over de dorpsagenda’s.
“De gemeente had het idee om in elke kern een dorpsagenda te laten maken maar heeft het initiatief hiertoe volledig aan de burger overgelaten.” (burgerinitiatief)
“De vraag is of een dorpsagenda zich in de toekomst kan blijven innoveren. Kun je burgers geïnteresseerd, betrokken blijven houden? Wordt de rol van de gemeente dan niet groter? Als alle ideeën/plannen gerealiseerd zijn, hoe ga je dan verder?” (burgerinitiatief)

Bureaucratisch systeem

- trage reactiesnelheden en stroperige voortgang van de gemeentelijke organisatie (draagt bij aan een gevoel van tegenwerking);
“De afhoudende en niet-meedenkende reactie van de gemeente heeft veel scepsis opgeleverd over de zin van dit soort burgerinitiatieven.” (burgerinitiatief)
- bureaucratie rondom de financiële cyclus;
- verkokering van het gemeentelijk apparaat waardoor burgerinitiatieven op de ‘muren’ van verschillende gemeentelijke afdelingen stuiten;
- afschuiven richting provincie en hierin niet de burgerinitiatieven ondersteunen;
“De reacties van de gemeente op voorstellen waren over meerdere jaren heen terughoudend en afhoudend: “Dit is des provincie, wij kunnen niets doen.” Dit heeft geregeld in het dorp tot een negatieve houding naar de gemeente geleid en tot een grote scepsis naar pogingen tot burgerinitiatieven: het haalt toch allemaal weinig uit.” (burgerinitiatief)
- ontbreken van transparantie en openheid;
- het ingewikkelde gemeentelijke besluitvormingssysteem.

Relationeel

- afhankelijkheid van behandelend ambtenaar;

“...de gemeente zeer afwachtend is en onvoldoende gebruik maakt van die burgers. De intenties zijn goed maar... het is ook sterk afhankelijk van de desbetreffende ambtenaren die wel of niet gebruik maken van de ruimte.” (burgerinitiatief)

- starheid en onwil om van bestaande wet- en regelgeving af te wijken;
- afspraken worden niet vastgelegd, waardoor burgers niet kunnen terugvallen op deze afspraken of er een beroep op kunnen doen;
- belangen tegenstellingen: tussen burgers en/of groepen burgers, of tussen burgers en de gemeente, of zelfs tussen bepaalde gemeentelijke afdelingen onderling of tussen afdelingen en wethouders, of tussen de gemeente en hogere overheden;

“Gemiddelde leeftijd tussen 40-50 jaar met een gemiddelde opleiding. Opvallend was wel de deelname van veel nieuwkomers in het dorp die hier een soort integratiemogelijkheid in zagen. Er was weinig aanwezigheid van mensen met lager/weinig inkomen.” (burgerinitiatief)

- belangen tegenstellingen tussen gemeenten en een energiecoöperatie.

Overig

- administratieve slordigheden.



Foto: artikel Gelderland Dorpsagenda Leuth

Knelpunten vanuit ambtenaren en B&W

Beleid

- het ontbreken van een heldere, gedeelde visie;

“Vanuit het college is er niet echt sturing: veel wordt ad-hoc opgepakt, ik mis visie.” (ambtenaar)

“Het besef van het belang van burgerparticipatie dringt steeds meer door in de gemeente en dat wordt door de Omgevingswet gestimuleerd. Minder duidelijk is nog hoe je dat effectief vorm moet geven.” (ambtenaar)

- het ingewikkelde gemeentelijke besluitvormingssysteem;

“Dansen op een dun koord.” (ambtenaar)

- het ontbreken van een duidelijk verwachtingenmanagement en daardoor van een helder en gedeeld beleidskader voor burgerinitiatieven;

“We moeten ons realiseren dat de gemeente hierin een grote en complexe transitie moet doormaken. Er wordt nu wel meer projectmatig en opgavegericht gewerkt (training). Er is meer coaching nodig om deze cultuuromslag te realiseren. Er wordt aan deze transitie nu nog te veel ‘ad hoc’ gewerkt. Het vormt nog geen structurele aanpak. Er is nog veel te leren.” (lid B&W)

“Burgerparticipatie is echt een grote transitie binnen de gemeente. De inwoner meer centraal. Het realiseren van deze transitie zal een langdurig proces inhouden. Een proces van steeds uitvinden.” (lid B&W)

- onduidelijkheid over definities: burgerinitiatief en burgerparticipatie;

- er zijn inhoudelijke verschillen tussen de verschillende leden van het college. Dit geldt ook voor de afdelingen waar de verschillende wethouders leiding aan geven;

“Het college zou meer als collectief moeten optreden vanuit een gezamenlijke visie, minder gericht op eigen gebieden en minder als elkaars concurrenten.” (ambtenaar)

- veel onzekerheid bij het college in de omgang met ‘participatie’ vanwege het ontbreken van voldoende ervaring met verwachtingenmanagement;
- onduidelijkheid over de dorpsagenda’s;

“Angst dat het meer iets is van de gemeente dan dat het iets is of wordt van het dorp of de kern. Het blijkt nu wel te worden overgenomen door andere kernen.” (ambtenaar)

“Een interessant onderwerp is de vraag hoe we omgaan met dorpsagenda’s: er komt van alles op te staan. De inhoud wordt gevormd door een mix van wensen en ideeën. Wat ons bezighoudt is de vraag of wij wel in staat zijn de inhoud van deze agenda’s waar te maken. Een bijkomende vraag is of het financieel allemaal is te realiseren.” (ambtenaar)
- ontevredenheid over de wijze waarop burgerparticipatie is geïncorporeerd in het project Herwendaalseweg;

“De Herwendaalseweg was een ‘draak van een project’. Mede door de inhuur, waardoor de communicatie en het maken van afspraken lastig werd.” (ambtenaar)
- ontbreken van kaderstelling door de raad en sturing door het college.

“Politici hebben soms de neiging om voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van plannen te interfereren. Dat verstoort ons proces met de burgers.” (ambtenaar)

“De toezichthoudende rol van de raad wordt vaak bemoeilijkt door te weinig informatie (waarover het college wel beschikt), en is er wel informatie, dan blijft dit vaak op het niveau van data en is er vaak geen analyse gemaakt waarover de raad kan discussiëren. Er moet veel meer integraal geadviseerd worden (samen met de burger) waardoor de raad een goede en betere afweging kan maken.” (lid werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing)

“Vanuit de raad gebeurt er niet zoveel. Wel is er een raads werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing, maar er is geen duidelijke visie/richting. Een beetje een traditionele raad: in hoeverre willen zij iets loslaten.” (ambtenaar)

Bureaucratisch systeem

- afhankelijkheid van ‘hogere overheid’ (de provincie) waardoor het buiten de bevoegdheden ligt om zaken op te lossen;

“Ondersteuning door gemeente naar hogere bestuurslaag (de provincie) wordt door inwoners niet als zodanig ervaren: afhoudende houding gemeente: ‘is niet aan ons’. De vraag aan de gemeente om hier iets in te betekenen, om er achter aan te gaan, wordt niet opgepakt.” (ambtenaar)
- wet- en regelgeving.

Relationeel

- belangentegenstellingen: tussen burgers en/of groepen burgers, tussen burgers en de gemeente, of zelfs tussen bepaalde gemeentelijke afdelingen onderling, tussen afdelingen en wethouders, of tussen de gemeente en hogere overheden.

Knelpunten bij burgerinitiatieven

- ‘deskundigheid’ of de vermeende afwezigheid daarvan bij burgers;
- geen representativiteit van burgers: de oververtegenwoordiging van met name hoog opgeleide burgers en nieuwkomers en een ondervertegenwoordiging van mensen die gebruik maken van sociale voorzieningen en lageropgeleiden/nieuwkomers.



6. Onderbouwing kernthema's

De Werkgroep reflecteert op drie kernthema's die (vanuit de resultaten) belangrijk zijn: een 'cultuuromslag' tijdens transitie, draagvlak vergroten en samenwerking. We hebben in de literatuur onderbouwing voor deze thema's gevonden en geven onze bevindingen in dit hoofdstuk weer, binnen de beperkingen van dit rapport. Het is dan ook geen literatuurreview, maar heeft ons wel ondersteund in het doordenken van de conclusies en aanbevelingen. Met veel plezier delen we deze inzichten.

Een 'cultuuromslag' tijdens transitie

In de gesprekken wordt regelmatig gesproken over een 'cultuuromslag'. We geven ook aan dat onduidelijk is wat er precies mee bedoeld wordt. Betreft het nu de politieke cultuur of de bestuurscultuur? Of wellicht zelfs nog de cultuur die daar mogelijk deels aan ten grondslag ligt, namelijk de 'cultuur' van de inwoners van de gemeente Berg en Dal of zelfs van de kernen Groesbeek, Millingen, Berg en Dal, Beek, Ubbergen en de andere kleinere kernen afzonderlijk?

Van Ginkel en Verhaaren (2015)¹⁴ wijzen op het complexe speelveld tussen gemeente en burger waarbij de gemeente verschillende rollen en bevoegdheden heeft. Zo heeft de gemeente een 'autoritaire' rol waarbij de gemeente grondwettelijk gelegitimeerde wetten handhaaft (zoals handhaving vergunningen) en een 'regelgestuurde' rol waarbij allerlei regelsystemen via verordeningen en protocollen worden georganiseerd. Daarnaast ontstaat er een 'nieuwe' rol waarbij de gemeente processen faciliteert waarbinnen inwoners zich kunnen uitspreken over relevante thema's en zich actief kunnen inzetten voor de uitvoering. Zij schetsen vier perspectieven op overheidssturing: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. Door het ontbreken van één gedeelde visie en de ruimte die er is voor iedereen om te werken en te handelen vanuit een van de geschetste perspectieven ontstaat er verwarring, onenigheid en frustratie, én de roep om een 'cultuuromslag', waarbij iedereen dan weer wat anders bedoelt.

Strokosch en Osborne (2020)¹⁵ geven drie aanbevelingen die van belang zijn bij het werken aan een cultuuromslag rondom participatie: (1) het is van belang dat medewerkers bekwaam zijn en de vaardigheden hebben om 'waardecreatie' te faciliteren (denk aan maatschappelijke waarden als het creëren van een gezonde leefomgeving voor inwoners of een buurtontmoetingsplaats als aanpak tegen eenzaamheid); (2) kies voor een pragmatische aanpak ondersteund door methodieken als coproductie en co-design; (3) het is belangrijk dat begrepen wordt op welke wijze er nu wordt gewerkt en hoe dit tot stand is gekomen. Met andere woorden: je kunt niet veranderen zonder kennis van en inzicht in de huidige situatie.

¹⁴ Zie noot 12

¹⁵ Strokosch, K. & Osborne, S.P. (2020). Debate: If citizen participation is so important, why has it not been achieved? Public Money & Management, 40, 8-10. doi.org/10.1080/09540962.2019.1654322

Draagvlak vergroten

Burgerparticipatie lijkt in de gemeente Berg en Dal vooral een zaak van groepen van actieve burgers en minder van een gemeenschap, ondanks de inzet van inwoners en professionals. Er zijn methoden ontwikkeld om draagvlak te vergroten (zoals op eigen kracht gerichte gemeenschapsontwikkeling) en daarmee wordt zowel in en buiten ons land volop geëxperimenteerd, met name om ook de moeilijker bereikbare burgers te betrekken. Maar het is complex en vraagt om meer dan het toepassen van enkel een methode. We moeten ook begrijpen waarom burgers wel of niet willen participeren. Jacquet (2017)¹⁶ maakt bij belemmeringen om te participeren een onderscheid in persoonlijke motieven en politieke motieven van mensen. Persoonlijke motieven zijn: de wens om de vrije tijd privé te besteden, zorgen, stress, praktische overwegingen (geen tijd, andere afspraken, kinderopvang), niet senang voelen in grote groepen. Politieke motieven zijn: het gevoel dat men te weinig van het item weet, het gevoel dat participatie geen impact heeft en enkel voor de Bühne is, te weinig vertrouwen in de politiek. In 2017 schetst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹⁷ dat de participatiesamenleving (te) hoge eisen stelt aan mensen. Soms zit het leven tegen, zijn veel mensen ongeacht hun opleidingsniveau niet of minder in staat om actief te zijn en zich als ‘zelfredzame burger’ te gedragen. Dat ontslaat de overheid niet van de plicht om ook ‘moeilijk bereikbare’ groepen burgers te betrekken. Putters (2014)¹⁸ verwijst naar de sociale grondrechten van alle burgers.

Kortom, het is complex om het draagvlak te vergroten en vraagt om een heldere visie, kennis, vaardigheden en investering.

Samenwerking

Een andere cultuur vraagt om een andere samenwerking, ook omdat de traditionele beleidscyclus niet meer past. Dat geldt niet alleen voor de relatie tussen gemeente en burgers, maar ook voor hoe binnen een gemeentelijke organisatie samengewerkt wordt. Van Ginkel en Verhaaren (2015)¹⁹ stellen dat het nodig is dat *‘medewerkers (ambtenaren) mentaal hun afdelingsjasje uittrekken. Dat houdt in dat ze wel hun eigen expertise hebben, maar hun primaire loyaliteit niet meer bij hun vakafdeling leggen. Je voelt je allemaal in eerste instantie dienstverlener aan de stad’* (p. 142). Dit vraagt om integraal werken en ‘ontschotting’ binnen het gemeentehuis. Putters stelt dat het niet alleen gaat om een ‘heruitvinding’ van de overheid, maar ook om het zoeken naar verbeteringen van de lokale democratie. Hij spreekt over een ‘participatieve democratie’ met varianten van interactieve besluitvorming, raadsenquêtes, burgerinitiatieven en wijkraden.

De andere cultuur vraagt ook om andere samenwerkingsvaardigheden van de professionals in het veld en een andere relatie tussen professionals en de lokale overheid. De Boer en Van der Lans (2014)²⁰ schetsen het dilemma van de professional die zich moet opstellen als ambassadeur van de publieke zaak, professionele standaarden moet toepassen en een kostenbewustzijn moet ontwikkelen, waarbij hij zich bij burgerinitiatieven bescheiden moet opstellen.

¹⁶ Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56, 640–659. doi: 10.1111/1475-6765.12195

¹⁷ WRR (2017). Weten is geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid. Den Haag: WRR.

¹⁸ Putters, K. (2014). Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

¹⁹ Zie noot 12

²⁰ De Boer, N., & Van der Lans, J. (2014). Decentraal. De stad als sociaal laboratorium. Amsterdam en Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact.

“*Dé burger bestaat niet*”, stelt premier Mark Rutte in een gesprek in het programma Buitenhof in 2019. Als het gaat om burgerparticipatie en -initiatieven betekent dit dat er tussen burgers geen vanzelfsprekende samenwerking is of overeenkomsten zijn over ideeën en voorstellen. Dat lijkt een open deur maar vraagt van professionals, gemeente en gemeenteraad een flexibele houding. ‘*Mensen verschillen in de manier waarop ze participeren en hebben verschillende houdingen ten opzichte van de overheid. Het is aan de overheid om hier op een goede manier mee om te gaan*,’ aldus Brouwer (2010)²¹. Ook Tan, Levelt en Stapper (2019)²² pleiten voor aandacht voor diversiteit in participatieprocessen: ‘*elke bevolkingsgroep (en misschien wel elk individu) kent haar eigen dynamiek en haar eigen barrières en kansen*.’

Met andere woorden: samenwerking in deze nieuwe en complexe tijd vraagt van elk van de spelers in het veld om herbezinning, heroriëntatie en een flexibele opstelling. Nieuwe wetgeving als de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau kunnen hierbij een hulpmiddel zijn als ‘aanjager’ van veranderingen.

²¹ Brouwer, I. (2010). “Dé burger bestaat niet.” Een onderzoek naar de relatie tussen politiek burgerschap, burgerparticipatie en communicatie in de gemeente Nieuwegein. Universiteit Utrecht.

²² Tan, W., Levelt, M., & Stapper, M. (2019). Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie. Rooilijn <https://www.rooilijn.nl/artikelen/ladder-op-ladder-af-50-jaar-participatie/>

7. Conclusies en aanbevelingen

Na een reflectie op de resultaten (hfdst. 5.), ondersteund door enkele beschouwingen vanuit de literatuur (hfdst. 6.), komen we tot de onderstaande conclusies en formuleren we aanbevelingen voor het college, de raad, de gemeente als organisatie en voor burgers en burgerinitiatieven.

Een drietal thema's komen steeds aan de orde als we de resultaten analyseren: een 'cultuuromslag', draagvlak en samenwerking. In bijna alle gesprekken kwam het woord 'cultuuromslag' aan de orde. Maar wat is dat en wat wordt bedoeld? Het lijkt ook te gaan over helderheid vanuit welke rol en welke bevoegdheden 'de gemeente' werkt. Dat is niet altijd helder voor alle betrokken partijen (zie ook bijlage 9.). Ook is er verschil van mening tussen mensen van 'de gemeente' over hun rol en verantwoordelijkheid. Verder lijkt het te ontbreken aan een gedeelde gemeenschappelijke visie van waaruit iedere speler een bepaalde rol en verantwoordelijkheid op zich neemt. Burgerparticipatie en actief zijn in burgerinitiatieven spreekt bepaalde inwoners aan. Met name hoogopgeleiden zijn hierbij goed vertegenwoordigd, andere groepen veel minder. Het betrekken van burgers vraagt niet alleen om een andere samenwerkingscultuur maar ook om andere samenwerkingsvaardigheden van zowel 'de gemeente' als van de professionals in het veld. Dit geldt ook voor burgers en betrokkenen bij burgerinitiatieven. Samenwerking vraagt van elk van de partijen om herbezinning en heroriëntatie.

Conclusies

Op basis van onze gesprekken met inwoners, collegeleden, ambtenaren, raadsleden en andere betrokkenen en op basis van literatuuronderzoek (zie hoofdstuk 6.) komen we tot een vijftal conclusies.

1. Er is geen gemeenschappelijk gedeelde visie

Een gemeenschappelijk gedeelde visie ontbreekt. Volgens sommige burgers wordt participatie door de gemeente bevorderd omdat de overheid terugtreedt en burgers het zelf maar moeten uitzoeken. Daartegenover staat de visie, die door sommige leden van B&W wordt ondersteund, dat participatie juist een actieve rol vereist van gemeenten, want het gaat om het realiseren van een meer actieve en interactieve democratie. B&W werkt niet vanuit één gemeenschappelijke visie: elk lid van B&W heeft een eigen visie en werkt vanuit een eigen referentie- en waardenkader. Een gemeenschappelijk gedeelde visie op burgerparticipatie, ontwikkeld mét en gedragen dóór burgers, maakt voor iedereen helder wat er in de gemeente Berg en Dal onder het begrip burgerparticipatie wordt verstaan, vanuit welk perspectief iedereen kijkt en handelt als het gaat om burgerparticipatie, en waar de beslissingsbevoegdheid ligt.

2. Een kader ontbreekt

Het ontbreekt aan een helder en integraal kader voor burgerparticipatie en -initiatieven. Er zijn geen vastgestelde definities, er is geen conceptueel, geen strategisch noch een politiek kader. Burgerparticipatie lijkt te zijn gedelegeerd aan de 'afdeling Burgerparticipatie' waarbinnen mensen met volle inzet, eigen ideeën en naar eer en geweten hun best doen en proberen om collega's binnen het gemeentehuis mee te krijgen in een andere manier van werken, zonder dat duidelijk is binnen welk kader de gemeente wil, kan en moet werken.

3. Er is een conflict van verwachtingen

Er zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor de gemeente. In bijlage 9. geven we een schets van tien rollen die we onderscheiden. Over deze rollen wordt onduidelijk gecommuniceerd waardoor er verschillende verwachtingen ontstaan. Daardoor heerst er onduidelijkheid bij burgers en andere spelers in het veld: wanneer heeft de gemeente welke 'pet' op?

4. Er is een ‘cultuuromslag’ nodig

Bijna alle deelnemers aan de interviews zijn van mening dat er een ‘cultuuromslag’ nodig is. Het realiseren van een breed gedragen cultuur en praktijk van burgerparticipatie vereist een lang ontwikkelingsproces van luisteren, uitvinden, evalueren, leren, verbeteren en versterken. Dit geldt zowel intern in de gemeentelijke organisatie als bij de burgers, als bij de betrokken professionele organisaties. B&W steunen de transitie, mede onder invloed van de Omgevingswet, maar hebben verschillende beelden hierbij. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn er verschillen in opvatting van “*zeer belangrijk*” tot “*het is een modebegrip*” en “*het kost meer dan het oplevert*”.

5. Een zo groot mogelijk draagvlak bij de burgers moet het streven zijn

De samenleving is een geheel van diverse burgers en organisaties met verschillende achtergronden, wensen, behoeften en mogelijkheden. Als het gaat om burgerparticipatie zijn niet alle burgers betrokken en worden niet alle belangen meegewogen en gekend. Ook de ‘moeilijk bereikbare’ burgers moeten uitgenodigd worden om te participeren. Het is van belang ook hun wensen, ideeën en belangen mee te nemen. We denken hierbij aan mensen die laaggeletterd zijn, wantrouwend in de samenleving staan, verbaal minder onderlegd zijn, sociaal kwetsbaar zijn, overbelast zijn, geen ‘macht’, kennis, middelen of energie hebben om hun stem te laten horen. Het kan hierbij nadrukkelijk alle leeftijdscategorieën betreffen. Daarvoor is een investering nodig in tijd, faciliteiten en menskracht. De leidraad hierbij moet een heldere visie op de samenleving zijn vanuit B&W.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gegroepeerd in aanbevelingen voor het college van B&W, voor de gemeenteraad, voor de gemeente als organisatie en voor burgers en burgerinitiatieven.

Aanbevelingen voor het college van B&W

Ontwikkel een heldere visie en inzichtelijk beleid over burgerparticipatie en -initiatieven en draag er zorg voor dat dit binnen de gemeente een met alle betrokkenen gedeelde visie wordt.

Deze visie en de vertaling hiervan naar beleid, dient de volgende onderdelen te omvatten:

- een expliciete visie van de gemeente over het doel en het belang van burgerparticipatie en wat de gemeente onder burgerparticipatie en -initiatieven verstaat;
- een strategische visie over hoe de gemeente de visie concreet wil realiseren, vertaald in een gefaseerd langetermijnbeleid. We denken hierbij aan een voorstel over hoe de gemeente burgerparticipatie en burgerinitiatieven wil faciliteren, dus met inzet van welke middelen, menskracht of andere vormen van ondersteuning, met zorg voor onder andere financiële continuïteit met meerjarenbegrotingen. Extra aandacht heeft het verhelderen van een strategische visie op het verder ontwikkelen en stimuleren van dorpsagenda's.

Drie onderdelen zijn van belang bij de implementatie van deze visie in de praktijk: het zal een (1) planmatige en (2) methodische aanpak moeten kennen en moeten kunnen rekenen op een (3) breed draagvlak bij alle betrokken partijen. Een brede en succesvolle praktijk van burgerparticipatie vergt een langetermijninvestering (ook begrotingstechnisch) en een cyclisch proces van experimenteren, ontdekken, evalueren, leren en verbeteren. Onderdeel hiervan moet onder meer zijn het betrekken van burgers in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvorming en niet pas aan het eind van een beleidstraject. De visie moet niet iets abstracts zijn maar vertaald worden naar praktische handreikingen. De participatienota ‘In Berg en Dal maken we samen de gemeente’ vormt hierbij een belangrijk hulpmiddel. Wat betreft de planning raden we aan om voortvarend aan de slag te gaan en de visie en het beleidsplan vóór 1 juni of 15 september 2021 ter discussie te stellen en ter goedkeuring

aan de raad voor te leggen en hierbij te anticiperen op de Omgevingswet. Het proces naar de Berg en Dalse invulling van de Omgevingswet biedt bij uitstek de gelegenheid om ervaringen op te doen met een nieuwe manier van werken en burgers betrekken.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad is richtinggevend, kaderstellend, controlerend en toetsend. De raad dient er voor te zorgen dat er een verschuiving c.q. een ‘cultuuromslag’ plaats vindt van een representatieve democratie naar een participatieve democratie. De gemeenteraad biedt dan ook ruimte aan initiatieven van burgers, maar komt tegelijkertijd op voor de belangen van betrokkenen (initiatiefnemers en medestanders) en die van anderen, mogelijk tegenstanders.

De Werkgroep beveelt de gemeenteraad aan een actieve rol te vervullen in het proces van kaderstellen met betrekking tot burgerparticipatie en -initiatieven en bij het stimuleren van het in de praktijk brengen van deze kaders en de evaluatie ervan.

Op basis van deze aanbevelingen komen we tot de volgende punten:

- de gemeenteraad maakt duidelijk wat ruimte bieden voor burgerparticipatie inhoudt ten opzichte van hun rol en taak als gekozen volksvertegenwoordigers;
- de gemeenteraad geeft inhoud en vorm aan de ‘cultuuromslag’ van een ‘top-down benadering’ naar een meer ‘interactieve, dynamische en co-creatieve benadering’;
- de gemeenteraad volgt en bewaakt het proces van burgerparticipatie, laat zich vroegtijdig informeren met betrekking tot het niveau op de participatieladder en de voortgang;
- de gemeenteraad ziet erop toe dat vormen van burgerparticipatie als dorpsagenda’s en energiecoöperaties in alle duidelijkheid en transparantie kunnen rekenen op een realistische, uitvoerbare en faire behandeling en continuïteit.

Aanbevelingen voor de gemeente als organisatie

De Werkgroep adviseert de gemeentelijke organisatie om uitvoering te geven aan het uitgangspunt dat de totale gemeentelijke organisatie dienstbaar is aan haar burgers. Daarbij wordt het college van B&W, de gemeenteraad en de burgers en hun initiatieven door de gemeentelijke organisatie ondersteund bij het realiseren van de aanbevelingen.

Op basis van dit uitgangspunt:

- investeert de gemeente in het realiseren van een breed gedeelde ‘cultuuromslag’;
- draagt de gemeente zorg voor goede, tijdige en transparante informatievoorziening en communicatie over het besluitvormingsproces vooraf en tussentijds, en voor een evaluatie achteraf. Zij zorgt hierbij voor een heldere onderbouwing van het waarom en welke afwegingen er zijn gemaakt;
- bevordert en ondersteunt de gemeente burgerparticipatie en -initiatieven vanuit een brede kerntaak en niet meer als een gespecialiseerde taak van enkele ambtenaren; de gemeente versterkt haar deskundigheid om dit te kunnen realiseren;
- geeft de gemeente uitvoering aan en investeert zij in een meer integraal beleid waarbij er ruimte is voor een samenhangende aanpak van thema’s die bij burgerparticipatie en -initiatieven een rol spelen en ‘ontkokert’ zij daarbij de gemeentelijke beleidsafdelingen zoveel als mogelijk;
- werkt de gemeente aan een transparant en hanteerbaar verwachtingenmanagement vanuit een duidelijke en controleerbare afbakening van haar rol die op dat moment van toepassing is;
- werkt de gemeente vanuit een positieve en uitnodigende houding aan ondersteuning op maat voor burgers en hun initiatieven en wordt gezocht naar wat kan in plaats van het toepassen van de regels; soms is het daarbij nodig om samen met burgers op te trekken richting provincie en ‘hogere overheden’ in plaats van doorverwijzen.

Aanbevelingen voor burgers en burgerinitiatieven

Aan burgers en burgerinitiatieven geeft de Werkgroep een drietal adviezen: (1) leer van de succesfactoren van andere burgerinitiatieven, (2) handel niet ‘alleen’ maar zoek ondersteuning, en (3) werk samen.

Deze adviezen lichten we graag toe.

- Succesfactoren van andere burgerinitiatieven verneem je door met elkaar contact te hebben en ervaringen uit te wisselen. Werk daarom samen met andere burgerinitiatieven: leer van elkaars ervaringen en deel kennis. Werk samen met landelijke belangenorganisaties voor burgerinitiatieven zoals het landelijk netwerk burgerinitiatieven Nederland Zorgt Voor Elkaar en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners.
- Ondersteuning kun je vinden bij andere burgerinitiatieven, bij de landelijke organisaties, en bij welzijnsorganisatie Forte Welzijn. Ook de gemeente kan burgers en hun initiatieven ondersteunen. Er worden door de gemeente spelregelkaarten ontwikkeld om te ondersteunen. De Provincie Gelderland en de Leefbaarheidsalliantie kunnen burgers ondersteunen bij het betrekken van alle burgers bij een initiatief, en geven ook trainingen op het gebied van diverse vaardigheden en kennis.
- Zorg voor duidelijkheid over samenwerking en afstemming met de gemeente en anderen: een heldere visie biedt een duidelijk uitgangspunt voor samenwerking en afstemming. Vraag de gemeente naar het kader: wat is het beschikbare budget? Welke wettelijke regelingen en verordeningen zijn er die betrekking hebben op uw initiatief? Zijn er andere afspraken die zijn vastgelegd en die betrekking hebben op uw initiatief? Welke ontwikkelingen zijn er op dit gebied te verwachten? Zijn er ‘hogere overheden’ betrokken? Zorg dat helder is vanuit welke rol en verantwoordelijkheden de gemeente contact heeft met uw burgerinitiatief: financier? beoordelaar en beslisser? partner? Zie hiervoor ook bijlage 9.
Werk samen met de gemeente in wat een dorpsagenda kan zijn: sluit aan bij de (on)mogelijkheden, wensen, verwachtingen, samenstelling van een wijk of dorp.

Nawoord

Met veel plezier kijken we terug op de afgelopen periode waarin we actief zijn geweest. Bezig zijn met het onderwerp burgerparticipatie heeft ons nieuwe en interessante inzichten opgeleverd. De contacten met actieve medeburgers dwongen respect af voor ieders belangeloze inzet. Het was bijzonder om met de ambtenaren en leden van B&W in gesprek te gaan over dit onderwerp en ieders ervaringen en zienswijzen te horen.

Met dit evaluatierapport willen we een bijdrage leveren aan het denken over en ontwikkelen van een visie over burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal. In onze conclusies en aanbevelingen wijzen we op de weg die nog te gaan is. Het ontwikkelen van een langetermijnvisie op burgerparticipatie met begripsverduidelijking van wat burgerparticipatie is, kaderstellingen (mogelijkheden en onmogelijkheden), rolverheldering, procesondersteuning, heldere communicatie, duidelijk verwachtingenmanagement en meerjarenfinanciering moeten daar een wezenlijk onderdeel van uitmaken. De Werkgroep zou in dit proces graag willen meedenken en ook burgers en hun initiatieven in deze kunnen adviseren en ondersteunen.

Nieuwe ontwikkelingen als de nieuwe Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet zijn gericht op het stimuleren en vormgeven van burgerparticipatie. We zijn benieuwd op welke wijze de gemeente dit verder inhoud en vorm gaat geven en zullen dit uiteraard kritisch volgen.

Werkgroep Burgerparticipatie

Bijlagen

Bijlage 1. De tijdlijn

Hieronder treft u in een tijdlijn de ontwikkelingen van burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal (fusiegemeente Millingen, Ubbergen en Groesbeek).

- | | |
|------|---|
| 2008 | Verordening Burgerinitiatief 2008: inwoner gemeente (Groesbeek) kan proberen een uitgewerkt voorstel op de agenda van de raad te krijgen. Hiervoor zijn een aantal handtekeningen van burgers ter ondersteuning vereist. |
| 2014 | Vaststelling MUG AAN ZET, Sociaal maatschappelijke visie 2014-2018 (kortweg SMV). De SMV is opgesteld in het kader van de herindeling Millingen, Ubbergen en Groesbeek (MUG) tot de fusiegemeente Berg en Dal (de uiteindelijke naam van de gemeente). Kern van de SMV: ieder komt tot zijn recht door op passende wijze te participeren, door individuele en collectieve zelfredzaamheid, inzet van allen en gebruikmaking van ieders talent. Missie: iedereen doet er toe en doet mee in onze vitale en betrokken gemeenschappen. Hierin staan vier kernwaarden centraal: Kennen, Ontmoeten, Zien, en Samen doen. Afhankelijk van de situatie (individueel of collectief) en het doel (in stand houden of initiëren) kunnen de verschillende waarden worden bereikt via participatie. |
| 2015 | De SMV ligt aan de basis van het raadsprogramma van de fusiegemeente, dan nog Groesbeek geheten: Programma Groesbeek 2015-2018. Hierin wordt de participatiesamenleving als stip op de horizon geplaatst. Veel belang wordt gehecht aan het in samenwerking met burgers en plaatselijke ondernemers en organisaties ontwikkelen en uitvoeren van beleid. |
| 2015 | <p>Instelling werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing (raadswerkgroep).</p> <p>Aanleiding:</p> <ul style="list-style-type: none">• invulling geven aan het begrip burgerparticipatie, een van de speerpunten van het raadsprogramma 2015-2018. Hoe verkleinen we de afstand met de burger ondanks de schaalvergroting van de gemeente?• de herindeling vormde een goede aanleiding voor een betere invulling van het dualisme en nadere bezinning op de rol en het functioneren van de raad en afstemming van rollen en taken t.o.v. het college. <p>De werkgroep stelt de startnotitie Informatienota op. Hierin ligt de focus op verkleining afstand burger – gemeente/politiek, de eigen rol en functioneren van de raad en ook: meer inhoud geven aan burgerparticipatie.</p> |

- 2016 Principes voor de nieuwe ‘regie- of netwerkgemeente’, uitwerking door de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing van de Informatienota in 7 principes die richtinggevend zijn voor het handelen van de gehele gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtelijke organisatie). De gemeente is meer regisseur dan uitvoerder van vastgesteld beleid. Principes 1. en 7. gaan hierbij met name over (burger)participatie:
1. Bij voorstellen die in de gemeenteraad aan de orde komen is een passende vorm van communicatie met burgers toegepast. Hierbij wordt gewezen op de participatieladder als te gebruiken instrument.
 7. De gemeente werkt samen met inwoners en ondernemers aan oplossingen van vraagstukken en zoekt daarin naar maatwerk.
- 2018 DUURZAAN VERDER BOUWEN, raadsprogramma (coalitieakkoord) 2018-2022. Als eerste thema wordt hierin genoemd: ‘Burgerparticipatie en zichtbaarheid gemeenteraad’ met een nadrukkelijke verwijzing naar de treden van de participatieladder. Bij de invulling van participatie vragen twee aspecten aandacht:
1. een actieve rol van de raad naast het college met als best hanteerbare rolverdeling die waarbij het college participatie stimuleert, organiseert en faciliteert en de raad toetst of dit goed is gebeurd;
 2. het belang van zichtbaarheid en communicatie van de raad als geheel.
- Als tweede thema wordt ‘Werkwijzen transparant’ genoemd: zoveel mogelijk openbaarheid van vergaderingen (van raad, carrousel, presidium, én thema-avonden).
- 2019 Procesvoorstel ‘spelregels voor inwonerparticipatie’ opgesteld door ambtenaar belast met burgerparticipatie. De spelregels worden volgens het voorstel ontwikkeld langs vier sporen: Raad, Werknemers (ambtenaren), Omgevingswet en Burgervisatie. Spoor 1 en 2: Raad en Werknemers gaan eerst afzonderlijk en daarna gezamenlijk o.l.v. de VNG het begrip participatie inhoud geven. Spoor 3: de nieuwe Omgevingswet vraagt de gemeente om burgerparticipatie in het kader van de Omgevingswet vorm en inhoud te geven. Spoor 4: burgers (in dit geval Werkgroep Burgerparticipatie) visiteren de gemeente op haar handelen m.b.t. burgerparticipatie: hoe doet de gemeente het, en wat kan beter?
- 2020 Oplevering visitatierapport door Werkgroep Burgerparticipatie.
- 2020 Oplevering Berg en Dalse ‘spelregels voor inwonerparticipatie’ als de participatienota ‘In Berg en Dal maken we samen de gemeente’.
- 2022 Naar verwachting treedt de nieuwe Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking.

Bijlage 2. De documenten van de tijdlijn

De volgende documenten rondom burgerparticipatie van de gemeente Berg en Dal zijn beschikbaar:

- Verordening burgerinitiatief 2008 (gemeente Groesbeek)
https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Berg%20en%20Dal/24062/24062_1.html
- MUG AAN ZET! Sociaal maatschappelijke visie 2014-2018
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5EpRHylVukoJ:https://www.bergen-dal.nl/document.php%3Fm%3D91%26fileid%3D93232%26f%3Dc6c8acc2c79bccccf9fa5240ffdd2cf%26attachement%3D0+&cd=2&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>
- Raadsprogramma 2015-2018 (fusiegemeente)
[https://bergendal.raadsinformatie.nl/document/3746977/1/Raadsprogramma_gemeente_Groesbeek_2015_\(versie_gewijzigd_d_d22_januari_2015\)](https://bergendal.raadsinformatie.nl/document/3746977/1/Raadsprogramma_gemeente_Groesbeek_2015_(versie_gewijzigd_d_d22_januari_2015))
- Werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing: verantwoording en aanbevelingen d.d. 12-12-2017
geen link beschikbaar.
- Principes voor de nieuwe “regie- of netwerkgemeente” d.d. 22 april 2016
https://bergendal.raadsinformatie.nl/document/3523334/1/Principes_gebundeld_22_april_2016
- Bijlage bij principes:
https://bergendal.raadsinformatie.nl/document/3523333/1/Werkgroep_BV_Wat_mag_u_van_gemeente_Berg_en_Dal_verwachten
- DUURZAAM VERDER BOUWEN Programma 2018-2022 gemeente Berg en Dal
<https://www.bergendal.nl/document.php?m=100&fileid=116197&f=80ba1d68d9e08531a4a67b-9779fc14db&attachement=0>
- Procesvoorstel ‘spelregels voor inwonerparticipatie’ d.d. 15 april (2019) Jelle Blijham
geen link beschikbaar
- Informatienota (= startnotitie van de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing d.d. oktober 2015)
https://bergendal.raadsinformatie.nl/document/3732974/1/Informatienota_Bestuurlijke_Vernieuwing

Bijlage 3. Opdracht evaluatie burgerparticipatie

Opdracht

Op 9 april 2019 gaat het college van B&W in de gemeente Berg en Dal akkoord met de ‘Opdracht voor visitatie ‘Inwoner aan zet’ / inwonerparticipatie’. Daarmee geeft B&W Regiegroep Burgerparticipatie, nu Werkgroep Burgerparticipatie geheten, de opdracht om de gemeente te evalueren op het thema ‘inwonerparticipatie’ in de vorm van een visitatie.

De toelichting

De toelichting op het voorstel is hieronder beknopt weergegeven en is een letterlijke weergave van de opdracht.

Inleiding

We zijn de afgelopen jaren met het thema inwonerparticipatie flink aan de slag gegaan: we hebben verschillende experimenten uitgevoerd. Hoe doen we het op het terrein van inwonerparticipatie? Zijn we op de goede weg? Wat zijn onze eigen ervaringen en hoe ervaart ‘de buitenwereld’ ons handelen? Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente gedaan worden om de kwaliteit van de inwonerparticipatie te verbeteren? Het is tijd om onze manier van werken te evalueren. In dit collegevoorstel geeft het college de regiegroep Burgerparticipatie opdracht voor deze evaluatie.

Doelgroep en beoogd effect

Doelgroep: Alle werknemers van de gemeente.

Beoogd resultaat: Een evaluatie van inwonerparticipatie binnen de gemeente: wat gaat goed en wat kan beter? Met deze evaluatie een bijdrage leveren aan het verbeteren van inwonerparticipatie.

Bijlage 4. De Werkgroepleden



Herman Verblackt

Herman woont in Groesbeek Centrum en was huisarts in Groesbeek van 1973 tot 2008. Daarna is hij nog tot 2011 adviserend geneeskundige van een Medisch Diagnostisch Centrum in Elst geweest en tot 2012 bestuursvoorzitter van de Huisartsenpost in Nijmegen. Verder was hij van 2001 tot 2017 SCEN-arts (consultatiearts bij euthanasieverzoeken). Hij was ook ruim 20 jaar clubarts van voetbalclub 'De Treffers'. Sinds hij gestopt is als huisarts in Groesbeek, is hij op vele terreinen sociaal maatschappelijk actief. Hij is thans o.a. voorzitter van de Seniorenraad gemeente Berg en Dal en lid van de Raad van Toezicht van Forte Welzijn, alsmede voorzitter van de Programmaraad van Omroep Berg en Dal.



Jan van Loon

Jan woont in Groesbeek Centrum en is werkzaam geweest in de geestelijk gehandicaptenzorg (Groesbeekse Tehuizen) en de gemeentelijke sociale dienst (gem. Bergen (L)). Op dit moment is Jan gepensioneerd en secretaris van de Seniorenraad gemeente Berg en Dal, lid van het armoedeplatform, politiek actief in de plaatselijke PvdA als steunfractie- en carrousellid. Vrijwilligerswerk voor de Voedselbank Groesbeek en omstreken.



Clemens Hosman

Clemens woont in Breedeweg. Hij is emeritus hoogleraar preventieve geestelijke gezondheidszorg aan de Universiteiten van Nijmegen en Maastricht. Sinds 1975 in Nederland en andere Europese landen werkzaam geweest als onderzoeker en adviseur op het gebied van preventie van mentale en sociale problemen en effectiviteit daarvan. Hij was onder meer als preventieadviseur van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) werkzaam. Hij heeft in deze periode veel samengewerkt met praktijkorganisaties. Sinds 2014 is hij wetenschappelijke adviseur van de gemeente Rotterdam en andere gemeenten op het gebied van jeugdbeleid, volksgezondheid, sociaal beleid, aanpak van armoede en sociale impact management. Sinds 2018 lid van Werkgroep Burgerparticipatie.



Thieu Hoeken

Thieu woont in de Groenlanden in Ooij en is gepensioneerd. Daarvoor werkzaam geweest als docent Engels in het Havo/VWO onderwijs, waarvan 4 jaar op Aruba op de Arubaanse Universiteit en op het Arubaans Ministerie van Onderwijs. Lid/fractievoorzitter PvdA gemeenteraad Ubbergen/Berg en Dal 2007-2018 en destijds o.a. lid van de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing. Momenteel actief als vrijwilliger: voorzitter Stichting Cultuur en Solidariteit, voorzitter Vereniging Buren en Schuren en lid Bestuur PvdA Berg en Dal.



Peter Rutten

Peter woont in Ubbergen en is gepensioneerd. Hij is opgeleid als verpleegkundige en was werkzaam op verschillende terreinen van de gezondheidszorg. Daarnaast studeerde hij Sociale Pedagogiek aan de universiteiten van Nijmegen en Utrecht. Aansluitend aan de tijd van hulpverlener was hij actief in het onderwijs en in het management. In zijn woonkern levert hij een bijdrage aan vrijwilligerswerk.



Louise van der Waart

Louise woont in Groesbeek Centrum en is zo'n 35 jaar werkzaam geweest in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking bij verschillende organisaties. Daarnaast actief geweest in het welzijnswerk in de gemeente Berg en Dal o.a. bij Forte Welzijn. Meer dan 20 jaar actief geweest binnen eerst het platform WVG/BTB, daarna WMO-Adviesgroep Berg en Dal en betrokken geweest bij het regionaal vervoersoverleg. Samen met haar man heeft zij een kinderdagopvang gerealiseerd in de township Gamalakhe in Zuid Afrika. Zij is bestuurder bij de stichting Ugu Kidz.



Joke Stoffelen

Joke woont in Groesbeek Centrum. Zij is werkzaam als senior adviseur bij Zorgbelang Inclusief. De focus ligt daarbij op het ondersteunen van cliëntparticipatie bij organisaties op het gebied van (wetenschappelijk) onderzoek, jeugd en zorg. Ze studeerde Gezondheidswetenschappen en promoveerde in 2018 aan de Universiteit van Maastricht. Daarnaast is zij vele jaren actief geweest als vrijwilliger voor mensen met een verstandelijke beperking. Momenteel actief als bestuurder in enkele stichtingen.

Bijlage 5. De Omgevingswet

Omgevingswet en participatie

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de (26) wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wetten en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Deze nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Daarnaast wordt participatie bevorderd, bijvoorbeeld door burgers en ondernemers zo goed mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van de leefomgeving. De belangrijkste instrumenten voor gemeenten zijn hierbij de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan:

- de Omgevingsvisie omvat de integrale en lange termijn strategische visie voor het hele grondgebied van de gemeente, en is enigszins vergelijkbaar met de huidige Structuurvisie; de Omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en vormt het uitgangspunt voor het Omgevingsplan;
- het Omgevingsplan is te vergelijken met de huidige bestemmingsplannen maar is breder: het bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit; een Omgevingsplan wordt door de raad vastgesteld.

De Omgevingswet is in 2016 door de 1e Kamer aangenomen. De invoering is meermaals uitgesteld, laatst tot 01-01-2022, dit om gemeenten in staat te stellen om zich voldoende voor te bereiden op de invoering van de wet. Op 11-02-2020 heeft de 1e Kamer de Invoeringswet Omgevingswet vastgesteld met overname van de motie Nooren die regelt dat gemeenten, liefst vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet participatiebeleid moeten vaststellen in een raadsbesluit. Hierin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

Participatie wordt in de Omgevingswet als volgt omschreven: *‘het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.’*

‘Betrekken bij’ kan variëren van informeren tot meebeslissen. Hier komt het model van de ‘participatieladder’ in beeld met als treden (van beneden naar boven): informeren – raadplegen – adviseren – coproduceren – meebeslissen – zelfbeheer. ‘Participeren’ is dus niet synoniem aan ‘meebeslissen’. Het belang van verwachtingenmanagement is groot om frustraties in de loop van het proces zoveel mogelijk te voorkomen.

Bovenstaande omschrijving van participatie lijkt er van uit te gaan dat de gemeente initiator is van project of activiteit en de burger er bij wil betrekken. Maar het initiatief kan ook vanuit de burger komen.

Er is een verschuiving gaande van representatieve (vertegenwoordigende) democratie naar participatieve democratie waarbij aan de burger mogelijkheden tot vroegtijdige participatie wordt geboden of zelfs van de burger wordt verwacht. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om ruimte te bieden aan initiatieven van burgers en tegelijkertijd om op te komen voor de belangen van (alle) betrokkenen en dus ook van mogelijke tegenstanders. Bij het uiteindelijke besluit dient er een zorgvuldige afweging van individueel en algemeen belang te hebben plaatsgevonden. Zorgvuldigheid, transparantie, tijdig en goed informeren tijdens het hele besluitvormingsproces zijn hierin cruciaal. Het uiteindelijke besluit staat open voor bezwaar- en/of beroepsprocedures. De verwachting is dat daar minder gebruik van wordt gemaakt naarmate het besluitvormingsproces zorgvuldig is doorlopen.

Een aardige en zo volledig mogelijke omschrijving van het begrip participatie in het kader van de Omgevingswet is te vinden in de publicatie ‘Burgerparticipatie onder de Omgevingswet, wie doet er mee?’ van De Ruijter (2017)²³.

‘Burgerparticipatie:

- 1. Is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden.*
- 2. Het heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie.*
- 3. Het betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces.*
- 4. Daarnaast gaat het ook om initiatieven van een of meer burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving.’*

²³ De Ruijter, I. (2017). Burgerparticipatie onder de Omgevingswet, wie doet er mee? Masterthesis Geo-communicatie, Universiteit Utrecht.

Bijlage 6. Thema's en initiatieven

Thema	Initiatief/organisatie
Dorpsagenda	Dorpsagenda Kekerdomein
	Dorpsagenda Leuth
Openbare ruimte	Project Herwendaalseweg
	Hart van Breedeweg
Bestemmingsplannen	Buurtvertegenwoordiging Beter Beek
Energietransitie	DuurzaamheidsCafé
	EnergieCoöperatie Hoog&Laag
	Energierijck Coöperatie u.a.
Sport en bewegen	Speeltuin Kerkstraat Groesbeek
	Beweegtuin Ooij
	Kekerommetje
Jeugd	TOF Millingen
	OJC Maddogs
Preventie	GGD
Sociaal Domein	Forte Welzijn

Bijlage 7. Topiclijst

Interviewvragen burgerinitiatieven

Het initiatief

- Beschrijf uw burgerinitiatief: doel, thema, wie zijn betrokken, van wie is het initiatief, startdatum en duur, soort activiteiten.
- Wat heeft het initiatief opgeleverd?

De gemeente Berg en Dal wil burgerparticipatie bevorderen.

- Hoe heeft de gemeente op uw initiatief gereageerd?
- Met welke afdeling van de gemeente Berg en Dal heeft u van doen (gehad)? Op welke wijze wordt u betrokken en ondersteund?
- Wat gaat er goed?
- Wat gaat er minder goed?
- Wat heeft u ervan geleerd?
- Wat heeft de gemeente ervan geleerd?
- Als het gaat om het verbeteren van burgerparticipatie, welk advies zou u willen geven?

Interviewvragen ambtenaren en leden van B&W

De gemeente Berg en Dal wil burgerparticipatie bevorderen.

- Wat vindt u van het streven van de gemeente om burgerparticipatie te bevorderen?
- Moet dat volgens u voor alle beleidsafdelingen gelden?
- Moet de gemeente daar selectief in zijn of elk initiatief in principe (los van het resultaat) positief benaderen?
- Op welke wijze worden burgerinitiatieven ondersteund en gefaciliteerd?
- Hoe gaat dat in z'n werk op uw afdeling?
- Wat gaat er goed?
- Wat gaat er minder of helemaal niet goed?
- Wat zijn voor/volgens u de grootste obstakels bij burgers/burgergroeperingen die met een initiatief komen om burgerparticipatie goed te laten verlopen?
- Wat zijn voor/volgens u de grootste obstakels binnen de gemeente om burgerparticipatie goed te laten verlopen?
- Wat heeft u ervan geleerd?
- Wat hoopt/denkt u dat burgers ervan hebben geleerd?
- Als het gaat om het verbeteren van burgerparticipatie, welk advies zou u willen geven?

Bijlage 8. De participatieladder

Van 'oudsher' wordt de participatieladder van Arnstein²⁴ gebruikt. Deze is ontworpen in 1969 door Sherry Arnstein en heette 'A ladder of citizen participation'. Het artikel omvat een omschrijving van een ladder van burgerparticipatie, waarop acht treden onderscheiden worden. Elke trede hoger betekent meer participatie van de burger, en dus meer macht. Ondanks de vele kritiek op dit model wordt het nog steeds bijna kritikloos gebruikt. Hieronder de originele participatieladder zoals Arnstein deze publiceerde.

Het gaat buiten de reikwijdte van dit rapport om een evenwichtige samenvatting te geven van publicaties met kritische reflecties op deze ladder. Toch willen we hier heel beknopt aandacht aan besteden.

Tan, Levelt en Stapper (2019)²⁵ gaan in op de geschiedenis van deze participatieladder in de Nederlandse context op het gebied van ruimtelijke planning. *'Medebeslissingsbevoegdheid blijft een uitzondering in Nederland... De grote stelselwijziging die gepaard gaat met de invoering van de Omgevingswet in 2021 sluit aan bij de gedachtegang dat Nederland altijd een land is geweest van een top-down gestuurde planning met veel regels en procedures die niet meer passen in de huidige tijd van de actieve burger.'*

Naast kritische kanttekeningen op de, inmiddels tot 2022 uitgestelde Omgevingswet geven ze ook aanbevelingen. Zo stellen ze dat het van belang is om de verwachtingen helder te hebben. *'De afgelopen decennia hebben ons geleerd dat zonder het vastleggen van vervolgacties in de besluitvorming, burgers met een gevoel van lege handen achter blijven.'*

Succesvolle participatie vraagt om investering van kennis, capaciteit en tijd van burgers én overheden. De complexiteit van wat van burgers gevraagd wordt neemt toe. Daarom is het van belang dat gemeenten burgers faciliteren. En tot slot pleiten zij voor het omarmen van diversiteit. Burgers zijn niet een homogene groep. *'Een inclusief participatieproces vraagt om een planologie die de diversiteit van burgers viert en bereid is zich met mensen te verbinden door veel aanwezig te zijn in een buurt, contact te leggen, nieuwsgierig te zijn en open te staan voor alle hoorbare geluiden.'*

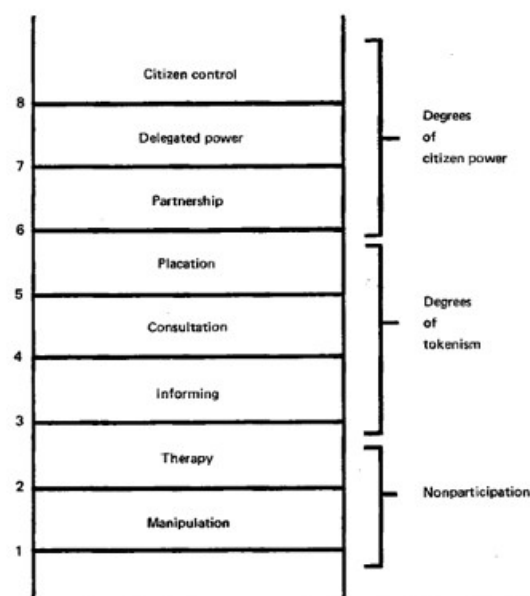


FIGURE 2 Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation

²⁴ Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35, 216-224.

²⁵ Zie noot 22.

Bijlage 9. Rollen van de gemeente

De gemeente heeft verschillende rollen als het gaat om burgerparticipatie en -initiatieven. Burgers maken, als het gaat om ‘de gemeente’, niet altijd onderscheid in de verschillende taken en rollen van het college, de gemeenteraad en de gemeente als organisatie. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben ook duidelijk gemaakt dat het belangrijk is de verschillende rollen die de gemeente bij burgerparticipatie kan en moet vervullen helder te onderscheiden en daarover helder te communiceren.

We onderscheiden hierbij:

1. de rol van stimulator van burgerparticipatie;
2. de rol van ondersteuner en adviseur van burgerinitiatieven bij praktische, politieke, technische, juridische en financiële zaken;
3. de rol van partner en coproductent bij gezamenlijke projecten met burgers;
4. de rol van beleidsontwikkelaar die (vroegtijdig) in dat proces ook de visies, input en oplossingen van burgers betreft;
5. de rol van behartiger van het publieke belang, van belangen van meerdere bevolkingsgroepen en maatschappelijke partijen, en daarmee ook verantwoordelijk voor het oplossen van belangenconflicten;
6. de rol van bewaker van bestaande wetgeving, maatregelen en vastgesteld beleid;
7. de rol van beheerder van het gemeentelijk budget, verdeler van budgetten en het oplossen van gemeentelijke budgettekorten;
8. de rol van beslisser over voorstellen aan de gemeente vanuit burgerinitiatieven;
9. de rol van evaluator van het beleid en de uitvoering daarvan;
10. de rol van kadersteller waarbij de gemeenteraad de beleidsmatige en financiële grenzen vaststelt voor de uitvoering door het college.

De gesprekken met vertegenwoordigers van burgerinitiatieven hebben duidelijk gemaakt dat op dit gebied nog veel winst te boeken valt. Onduidelijkheid en verwarring over wie van de gemeente in welke fase welke rol vervult heeft in de afgelopen jaren tot onnodige frustraties geleid en tot ontmoediging en zich terugtrekken bij actieve burgers. Wethouders of ambtenaren kunnen bij dezelfde burgerinitiatieven in verschillende fasen verschillende rollen moeten vervullen, en vaak worden deze rollen successievelijk door verschillende vertegenwoordigers van de gemeente vervuld.

Verwachtingenmanagement

Heldere communicatie en helder management gelden niet alleen voor de verschillen in rollen maar ook voor het omgaan met verwachtingen. Bij burgers, betrokken bij burgerinitiatieven, kunnen onnodige teleurstellingen en frustraties voorkomen worden door tijdige en heldere communicatie over wat wel en niet van de gemeente verwacht kan worden en over de grenzen waarbinnen burgers eigen initiatieven kunnen realiseren. Die grenzen kunnen wettelijk zijn, voortkomen uit eerder overeengekomen beleid of financiële beperkingen betreffen.

