



Onderzoeksrapport rekenkamercommissie Staphorst

Burgerparticipatie

Staphorst, 8 januari 2020

Colofon

Bij het opstellen van dit rapport heeft de Rekenkamercommissie Staphorst gebruik gemaakt van de diensten van onderzoeksbureau Pro Facto in samenwerking met onderzoeksbureau Lexnova.

De Rekenkamercommissie Staphorst bestaat uit:

Dhr. J.J. Mastwijk (voorzitter)

De heer F.M. Flentge (lid)

Mevrouw I. de Haan (lid)

De heer H. Beerda (lid)

© 2019 Pro Facto en Lexnova, in opdracht van de Rekenkamercommissie Staphorst

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud

1.	INLEIDING	6
1.1	BURGERPARTICIPATIE IN STAPHORST	6
1.2	LEESWIJZER	7
2.	ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODOLOGIE	8
2.1	AFBAKENING	8
2.2	ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODOLOGIE	8
3.	AANPAK	12
3.1	DOCUMENTSTUDIE	12
3.2	INTERVIEWS.....	13
4.	HUIDIG BELEID	14
4.1	INLEIDING	14
4.2	DE NOTA BURGERKRACHT	14
4.3	HANDBOEK BURGERPARTICIPATIE.....	16
4.4	COALITIEAKKOORD 2018-2022.....	17
5.	IN DE PRAKTIJK	19
5.1	INLEIDING	19
5.2	BEVINDINGEN UIT BELEIDSDOCUMENTEN.....	19
5.3	ERVARINGEN IN DE PRAKTIJK	22
5.4	WENSEN MET BETREKKING TOT BURGERPARTICIPATIE	25
6.	CASUSBESCHRIJVING	27
6.1	ASPECTEN BURGERPARTICIPATIE	27
6.2	GROENBELEIDSPAN.....	27
6.3	DE LEVENSBOMLOCATIE.....	30
6.4	NOTA BESTRIJDING ARMOEDE EN SCHULDEN.....	36
7.	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	39
7.1	ANALYSE HUIDIG BELEID.....	39
7.2	ANALYSE CASESTUDY'S	40
7.3	CONCLUSIES CASESTUDY'S.....	42
7.4	BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN TOETSING NORMENKADER	45
7.5	AANBEVELINGEN	49

Samenvatting

Inleiding

In 2015 is in de gemeenteraad van Staphorst de Nota Burgerkracht (hierna: de Nota) vastgesteld. Hierin is het beleid ten aanzien van de inzet van burgerkracht vastgelegd, dat gebaseerd is op drie pijlers: vrijwilligerswerk, burgerparticipatie en overheidsparticipatie (of burgerinitiatief). De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de ervaringen met deze nota ten aanzien van burger- en overheidsparticipatie. Het onderzoek is bedoeld als evaluatie van de afgelopen periode, met een blik naar de toekomst en de nog op te stellen Nota Burgerkracht 2.

Werkwijze

Voor dit onderzoek is een oriënterend gesprek gevoerd met de manager Samenleving en de interim griffier, waarna bij de gemeentelijk organisatie een overzicht is gevraagd van beleidsdocumenten die zijn behandeld in de gemeenteraad. Uit deze beleidsdocumenten zijn drie dossiers geselecteerd voor een casestudy. Het doel van deze casestudy's was om een goed beeld te krijgen van de praktische uitvoering van het beleid ten aanzien van burgerparticipatie. Bij elk van deze casestudy's is gesproken met de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker en is een aantal interviews gehouden met betrokkenen (belanghebbenden die hebben ingesproken, procesbegeleiders en in een geval een externe adviseur).

Resultaten

In de casestudy's zien we verschillende beelden met betrekking tot de inzet van burgerparticipatie. Het Groenbeleidsplan is opgesteld na een zeer intensief proces waarbij burgers, belanghebbende organisaties, gemeenteraadsleden en medewerkers van de gemeente zijn betrokken. Er zijn meerdere instrumenten op verschillende momenten in het proces ingezet. Het resultaat van deze participatie is uitgebreid beschreven in een aparte bijlage die aan de raad is voorgelegd. Bij het opstellen van de Nota bestrijding armoede en schulden zijn alleen maatschappelijke partijen betrokken geweest en is de doelgroep zelf niet benaderd.

Het meest ambitieuze dossier betreft de invulling van de Levensboomlocatie. Dit dossier was onderdeel van een ambitie om als 'lerende raad' te kijken naar mogelijkheden om burgerparticipatie te betrekken bij besluitvorming. Aan burgers is gevraagd om met voorstellen te komen voor de invulling van een bestemming voor een perceel. Na een aantal rondes mochten burgers ook kiezen welk voorstel het beste was en is deze keuze overgenomen door de gemeenteraad.

De bevindingen uit de casestudy's zijn meegenomen in de analyse van de praktische situatie in de gemeente Staphorst.

Naast deze casestudy's is in het onderzoek door middel van een documentstudie ook gekeken naar het beleid in het algemeen en de doorvertaling hiervan in de praktijk. Aan de hand van gesprekken met medewerkers, de burgemeester en een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is dit beeld verder uitgediept en aangevuld. Ook is leden van de Wijkraad Staphorst-Noord en de adviesraad sociaal domein gevraagd naar hun algemene ervaringen. Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat de gemeente zeer ambitieus is geweest ten aanzien van burgerparticipatie. De Nota beschrijft uitgebreid welke keuzes gemaakt dienen te worden. Hierbij dient bewust gekozen en beargumenteerd te worden hoe burgerparticipatie wordt uitgevoerd, op welk moment in het beleidsproces en hoe de

opbrengsten worden meegenomen. In een Handboek Burgerparticipatie is het beleid vertaald naar een stappenplan dat medewerkers van de organisatie helpt deze keuzes te maken.

Conclusies

In de praktijk is gebleken dat de hoge ambities niet altijd zijn doorvertaald in de praktijk. Er zijn zeker stappen gemaakt in het werken met burgerparticipatie. Ten aanzien van uitvoering van ruimtelijke projecten is het betrekken van inspraak van burgers steeds beter gegaan. Bij het opstellen van beleid lijkt het beeld meer wisselend te zijn. Wat vooral opvalt is dat het kiezen en beargumenteren van deze keuze voor de inzet van burgerparticipatie aan de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker zelf wordt overgelaten. Er is geen sprake van een functie waarin de coördinatie of afstemming van burgerparticipatie is belegd, noch van een richtlijn dat specifiek voorschrijft onder welke omstandigheden bepaalde vormen van burgerparticipatie de voorkeur genieten. De argumentatie voor gemaakte keuzes wordt doorgaans niet gegeven, laat staan ter (her)overweging aangeboden aan de gemeenteraad.

Bij de gemeenteraad constateren we dat de invulling van zijn rol bij het kiezen voor burgerparticipatie niet is ingevuld zoals beschreven in de Nota. Voor wat betreft het uitzetten van kaders is geconstateerd dat burgerparticipatie inmiddels niet meer standaard op de agenda van het presidium staat. Dit was kort na de vaststelling van de Nota nog wel het geval. Daarnaast is geconstateerd dat de gemeenteraad ook niet per beleidsonderwerp invloed uitoefent over de te kiezen inzet van burgerparticipatie. De keuze van de ambtelijke organisatie, overgenomen door het college van B&W, wordt in de regel zonder discussie overgenomen door de raad.

Leden van de gemeenteraad hebben ook aangegeven dat zij het soms moeilijk vinden om te beoordelen hoe de inbreng vanuit burgerparticipatie gewogen moet worden in de besluitvorming. Men worstelt soms met de vraag hoe het meenemen van deze inbreng, gelet op de representativiteit van de deelnemers, in verhouding staat met hun eigen volksvertegenwoordigende rol. Daarbij is relevant dat in de beleidsstukken doorgaans niet te herleiden is hoe de inbreng bij het opstellen van het beleidsstuk is gewogen en verwerkt.

De rekenkamercommissie doet op basis van de uitkomsten een aantal aanbevelingen:

1. Bedenk nogmaals goed welke ambitie de gemeenteraad zelf op het gebied van burgerparticipatie heeft en de mate waarin de raad betrokken moet zijn in het beslissingsproces.
2. Bedenk daarna hoe de raad deze rol in de praktijk gaat invullen.
3. Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie goed beargumenteerd wordt gekozen voor bepaalde vormen van burgerparticipatie.
4. Zorg voor de invoering van een richtlijn zodat de keuze minder afhankelijk wordt van de persoonlijke voorkeur van de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker.
5. Bekijk hoe gestimuleerd kan worden dat medewerkers van elkaars ervaringen op de hoogte blijven, zodat dit in toekomstig beleid meegenomen wordt.
6. Beperk de rol van de gemeenteraad in het participatieproces. Voorkom dat de gemeenteraad tijdens het participatieproces al inhoudelijk input geeft voor het beleid.
7. Kies bij vergaande burgerparticipatie indien nodig voor externe procesbegeleiding.
8. Zorg voor goede communicatie vooraf over de rol van belanghebbenden in het participatietraject en over de voortgang van het traject.
9. Zorg in de rapportage over burgerparticipatie ervoor dat de gemeenteraad kan herleiden hoe de inbreng uit burgerparticipatie is gewogen en waarom.

1. Inleiding

1.1 Burgerparticipatie in Staphorst

De gemeente Staphorst zet sinds 2014 stappen om de zogeheten burgerkracht van de lokale samenleving structureel in te zetten voor het verbeteren van de beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het takenpakket en de rol van gemeente worden groter, met als belangrijke reden dat de gemeente dichter bij de burger komt te staan. Mede daardoor is het belangrijker geworden dat de manieren waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op het gevoerde beleid in goede banen wordt geleid.

Halverwege 2015 is de *Nota burgerkracht gemeente Staphorst 2015-2016* (hierna: Nota) vastgesteld. De Nota is een uitwerking van inzichten opgedaan tijdens het Project Burgerparticipatie en vastgesteld in het Coalitieakkoord en Collegeprogramma 2014-2018. De Nota markeert een nieuwe verhouding tussen gemeente en burger en gaat uit van het benutten van de burgerkracht, in de vorm van participatie- en initiatiefbeleid en in de vorm van een vrijwilligersbeleid. Deze Nota vormt het onderwerp van onderzoek in dit rekenkamercommissieonderzoek.¹

Definities (uit de Nota Burgerkracht, p.6)

Burgerkracht: Vermogen van burgers om op eigen initiatief maar zo nodig met hulp van overheid, instellingen en ondernemingen zelf sociale en maatschappelijke problemen aan te pakken.

Burgerparticipatie: Een werkwijze waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

Sinds het vaststellen van de Nota burgerkracht is het belang van burgerparticipatie alleen maar toegenomen: De actieve burger laat zich makkelijker voorlichten over ontwikkelingen in zijn of haar omgeving en kan zich steeds makkelijker organiseren. We zien daarnaast dat de decentralisaties van taken in het sociale domein vorm hebben gekregen, waarbij ingezet moet worden op een kleine afstand tot de burger. Ook de Omgevingswet streeft naar een brede participatie van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van besluiten. Het college wil dan ook een Nota Burgerkracht 2.0 opstellen. Hiervoor willen wij input verzamelen over de ervaringen met het huidige burgerparticipatiebeleid. Dit rekenkamercommissieonderzoek zal mede benut worden voor het opstellen van de nieuwe Nota.

¹ We tekenen hierbij aan dat het onderdeel vrijwilligersbeleid buiten dit rekenkamercommissieonderzoek valt.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de onderzoeksvragen en methodologie die we tijdens dit onderzoek hebben gehanteerd. Hoofdstuk 3 bespreekt de onderzoeks aanpak. In hoofdstuk 4 wordt het huidig beleid besproken en in hoofdstuk 5 de huidige praktijk. De drie casussen bespreken we in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 geeft ten slotte de conclusies weer.

2. Onderzoeksvragen en methodologie

In dit hoofdstuk gaan we in op de centrale vraagstelling, de concrete onderzoeksvragen en de methodologische overwegingen die van belang zijn voor de uitvoering van het onderzoek. We beginnen met een afbakeningsvraag, naar aanleiding van de definitie die de Nota geeft van burgerkracht.

2.1 Afbakening

De Nota beperkt zich tot *bepaalde vormen* van burgerkracht, namelijk enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds burgerparticipatie en burgerinitiatief. De Rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om dit onderzoek te richten op burgerparticipatie en burgerinitiatief.

Burgerparticipatie en -initiatief zouden in dit onderzoek afzonderlijk worden beoordeeld, dat wil zeggen in de mate waarin ze functioneren volgens het doel waarmee ze in het leven zijn geroepen en feitelijk worden ingezet. Het onderzoek richt zich uiteindelijk met name op burgerparticipatie omdat er voor burgerinitiatieven geen stukken zijn aangeleverd.

Voor de afbakening is verder van belang dat burgerparticipatie verschillende verschijningsvormen kent. De Nota en dit onderzoek zijn primair gericht op de burgerparticipatie die behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente en niet de formele, wettelijke procedures. De bestaande structuren van overlegorganen binnen de gemeenten zijn in de Nota onderdeel van burgerparticipatie en burgerinitiatief. Hierbij valt te denken aan adviesraden (bijvoorbeeld de adviesraad sociaal domein) en verenigingen of wijk/dorpsraden. Dit is ook meegenomen in het onderzoek.

2.2 Onderzoeksvragen en methodologie

2.2.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke veranderingen bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid zijn waarneembaar sinds de vaststelling van de Nota Burgerkracht en welke lessen vallen hieruit

te leren als het gaat om het realiseren van ‘een nieuwe verhouding tussen burger en overheid’?

De hoofdvraag bevat verschillende componenten:

- Hoe heeft het beleid feitelijk gefunctioneerd? Met andere woorden, hoe verliep (vergelijkenderwijs) de uitvoering van burgerparticipatie en -initiatief in de afgelopen jaren? Wanneer, op welk moment in het proces en op welke manier zijn de afgelopen vijf jaar de inwoners van Staphorst betrokken geweest bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente?
- Voldoet het instrument aan de verwachtingen? Met andere woorden, is er sprake van de gewenste attitudeverandering bij overheid en burgers?
- Ten slotte vraagt de hoofdvraag naar de lessen die te leren zijn van de praktijk en adviezen voor de toekomstige vormgeving van burgerparticipatie en -initiatief: hoe kunnen de uitkomsten worden benut in de toekomst?

De hoofdvraag is onderverdeeld in een aantal onderzoeksvragen, die we hieronder toelichten. In het concluderende hoofdstuk zullen we deze onderzoeksvragen expliciet beantwoorden.

1. Welke veranderingen werden beoogd met de beleidsinstrumenten?

We achterhalen de beleidsdoelen en de beoogde inzet van de beleidsinstrumenten wordt geïnventariseerd. Dit leidt tot een overzicht van gemeentelijke beleidsdoelen en criteria dat mede het beoordelingskader voor de beleidspraktijk vormt.

2. Is dit beleid geëvalueerd en wat is daarmee gedaan?

We kijken naar de evaluatievoornemens in het beleid, de feitelijk uitgevoerde evaluaties, de uitkomsten en de vervolgacties. Daarnaast kijken we of individuele participatietrajecten standaard geëvalueerd worden.

3. Welke keuzes maakt het bestuur bij de inzet van burgerparticipatie?

Deze vraag gaat over (de afwegingen bij) de toepassing van burgerparticipatie. De inspraakverordening en de Nota bepalen dat elk bestuursorgaan ten aanzien van de eigen bevoegdheid kan kiezen bij welk beleidsonderwerp participatie wordt toegepast (en in welke vorm). De feitelijke keuzes zijn afgezet tegen de keuzes die vooraf mogelijk waren.

4. Wanneer heeft zich burgerinitiatief voorgedaan en waarin heeft dat geresulteerd?

Bij burgerinitiatief dragen burgers (al dan niet georganiseerd) een beleidsidee of projectplan aan. Vaak spelen daarin vormen van uitvoering of beheer mee waarin deze burgers zelf een rol hebben. Voor de eerdergenoemde periode onderzoeken is de ambitie geweest om te onderzoeken:

- Welke voorstellen burgers zelf hebben aangedragen
- Welke reactie van de ambtelijke organisatie dat opleverde en wat daarin de afweging was
- Welke voorstellen tot realisering hebben geleid, alsmede in welke vorm, in beleid of in ‘participerende’ behevormen

5. Hoe werd burgerparticipatie toegepast en waarin heeft dat geresulteerd?

Hier kijken we naar het verloop van participatietrajecten in de genoemde onderzoeksperiode, ‘onder’ de Nota Burgerkracht en de resultaten daarvan voor het desbetreffende beleid in haar uiteindelijke vorm. We doen dit voornamelijk aan de hand van drie casestudy’s, maar ook hebben we breder gekeken.

6. Hoe wordt het effect van de beleidsinstrumenten beoordeeld?

De visie van de gemeente is van belang om het succes van het huidige beleid te kunnen bepalen. Het gaat om visie op verschillende niveaus, namelijk de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Visie omvat de volgende componenten:

- Houding ten aanzien van burgerparticipatie: welk belang wordt eraan gehecht?
- Ervaring met de praktijk: 'werkt' het beleid?
- Wat is eventueel nodig om het beleid te verbeteren?

2.2.2 Beoordelingskader

Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksmethodologie is het beoordelingskader. Het onderzoek veronderstelt niet alleen het beschrijven van waargenomen feiten maar ook een beoordeling van deze beleidspraktijk. Om te verantwoorden conclusies uit de onderzoeksinformatie te trekken, is een normenkader vastgesteld. De normen zijn gerelateerd aan de onderzoeksvragen en mede gebaseerd op door de gemeente zelf gedefinieerde ambities. Ook hierop wordt (net als bij de deelvragen) teruggekomen in het concluderende hoofdstuk.

Beleid (normen behorend bij deelvragen 1 – 2)

1. De gemeente heeft concrete en indien mogelijk meetbare doelen geformuleerd voor de toepassing van burgerparticipatie en het mogelijk maken van burgerinitiatief.
2. Het beleid maakt onderscheid in participatievormen voor burgers en bevat richtlijnen voor de wijze waarop het beleidsinstrument wordt ingezet.
3. Het beleid stimuleert burgerinitiatief onder andere door het beschikbaar stellen van een redelijk ondersteuningsbudget voor initiatieven.
4. Het beleid bevat afspraken over de evaluatie van zowel het beleid als de participatie- en initiatieftrajecten.
5. De gemeenteraad is betrokken (geweest) bij het opstellen van de Nota Burgerkracht en, indien volgens zijn bevoegdheid aan de orde, bij de uitvoering ervan.

Uitvoering (normen behorend bij deelvragen 3 – 5)

1. In alle beleidstrajecten waarin burgerparticipatie aan de orde zou kunnen zijn, beoordelen het college en/of de raad beargumenteed of er voor dit instrument gekozen zal worden in de beleidsvorming.
2. Burgerparticipatie en burgerinitiatief worden toegepast in een mate die in overeenstemming is met de gemeentelijke ambitie.
3. De burgerparticipatie- en burgerinitiatieftrajecten zijn geëvalueerd.
4. Er zijn voor elk participatie- en initiatieftraject vooraf duidelijk procedureregels opgesteld en gecommuniceerd met betrokkenen, ten aanzien van doel, verloop en resultaat van het traject.
5. De burgerparticipatie en het -initiatief zijn verlopen volgens de vooraf bepaalde procedureregels.
6. Het budget voor burgerinitiatief is benut.
7. De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende capaciteit om burgerparticipatie en -initiatief volgens de gemeentelijke doelstelling mogelijk te maken.

Effect (normen behorend bij deelvraag 6)

1. Burgerparticipatietrajecten hebben geleid tot benoembare invloed op het uiteindelijke beleidsresultaat, voor zover dat volgens de vooraf bepaalde mate van participatie (participatievorm) te verwachten was.
2. Bij participatietrajecten betrokken burgers zijn van mening dat ze invloed hebben gehad op het desbetreffende beleid.
3. Bij burgerinitiatief betrokken burgers zijn tevreden over verloop en resultaat van het traject.

3. Aanpak

In dit hoofdstuk zetten we uiteen welke onderzoeksactiviteiten we uitgevoerd hebben om de deelvragen, en daarmee uiteindelijk de hoofdvraag, te kunnen beantwoorden. Sommige vragen of vraagaspecten worden overwegend onderzocht met een specifiek onderzoeksinstrument, andere kunnen op meerdere manieren aan de orde komen.

Tabel 1 Overzicht inzet onderzoeksinstrumenten

Onderzoeksaspect	Onderzoeksinstrument
Beleidsdoelen	Documentstudie
Gemeentelijke evaluaties	Interviews
Bestuurlijke keuze gebruik burgerparticipatie	Documentstudie; interviews
Inventarisatie gebruik burgerparticipatie	Interviews; documentstudie
Verloop uitvoering burgerparticipatie	Interviews; documentstudie
Mate van doorwerking burgerinbreng in beleid	Interviews, documentstudie
Casusbeschrijving	Documentstudie; interviews
Perceptie samenleving	Interviews
Perceptie gemeente	Interviews

3.1 Documentstudie

We hebben bij de gemeente documentatie opgevraagd van alle beleidsvormingsprocessen in de periode sinds 2015 (de inwerkingtreding van de nieuwe Nota Burgerkracht). Hierop zijn 13 beleidsdocumenten aangeleverd. De beleidsdocumenten zijn bestudeerd om te kijken welke status het stuk had, hoe ver het proces gevorderd was op dat moment (juni 2019) en wat er werd gezegd over burgerparticipatie in het beleidsvormingsproces. We zijn ervan uitgegaan dat deze documenten de laatste documentatie over het betreffende beleidsproces betroffen en dat er geen nieuwere documenten voorhanden waren. Er zijn drie casestudies geselecteerd²:

² We verwijzen naar paragraaf 5.2, tabel 2, voor de exacte overwegingen om tot deze drie casussen te komen.

- Groenbeleidsplan
- De Levensboomlocatie
- Beleidsnota Bestrijding Armoede en Schulden

Voor deze casussen zijn extra documenten opgevraagd, zoals bijlagen bij het beleidsdocument, tussenproducten en verslagen van participatie-activiteiten.

3.2 Interviews

De informatie uit het documentonderzoek zijn aangevuld en uitgediept aan de hand van interviews. De interviews dienden om zowel een algemeen beeld te krijgen van het beleid als om detailinformatie te verkrijgen van de casussen. In de interviews zijn gemeente en vertegenwoordigers van burgers aan bod gekomen. Daarnaast heeft er een groepsgesprek plaatsgevonden met de raad, om te zien hoe de raad aankijkt tegen zijn rol in relatie tot burgerparticipatie en het actuele functioneren ervan. Onze gesprekspartners per casus³:

Groenbeleidsplan

- Beleidsambtenaar
- Wijkraad Staphorst-Noord
- Groenbeheerbedrijf Donkergroen
- Woningstichting Vechthorst

Participatietraject locatie Levensboom

- Beleidsambtenaar
- Voormalig griffier gemeente Staphorst
- Twee planinbrengers van winnend plan
- Procesbegeleider van Studio Vers Bestuur

Bestrijding armoede en schulden

- Beleidsambtenaar
- Extern adviseur, opsteller beleidsplan
- Stichting Hulpmaatje, adviesraad sociaal domein
- GKB
- Woningstichting Vechthorst

Daarnaast is nog een aantal algemene gesprekken gevoerd waarbij de casussen maar ook burgerparticipatie in het algemeen zijn behandeld. Het gaat hier om:

- Burgemeester Staphorst – portefeuillehouder, voorzitter raad
- Communicatieadviseur
- Opsteller van de Nota burgerkracht, beleidsambtenaar

Tevens hebben we met de gesprekspartners van de Wijkraad en van de adviesraad sociaal domein die wij interviewden voor de casestudy's ook het gesprek gevoerd over de algemene gang van zaken en wensen voor de toekomst.

Ten slotte heeft er een groepsgesprek plaatsgevonden met leden van de gemeenteraad, in aanwezigheid van de interim griffier. Op één na waren alle fracties hier vertegenwoordigd. Namens de afwezige fractie zijn standpunten ingebracht door de interim-griffier.

³ In de bijlage is het overzicht met geïnterviewde personen opgenomen.

4. Huidig beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we het huidige beleid beschrijven, zoals dit beschreven is in de Nota burgerkracht gemeente Staphorst 2015-2016 (of de Nota). Vervolgens zullen we ook het Handboek Burgerparticipatie meenemen, wat is opgesteld om het beleid te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Van beide documenten geven we een samenvatting waarin doelstellingen en maatregelen zijn beschreven.

4.2 De Nota burgerkracht

De Nota burgerkracht is medio 2015 vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin is het beleid vastgelegd ten aanzien van drie onderdelen van burgerkracht: vrijwilligerswerk (valt buiten dit onderzoek), burgerparticipatie bij gemeentelijk beleid en overheidsparticipatie. De Nota is opgesteld met inachtneming van een evaluatie van de burgerparticipatie in de gemeente Staphorst door de rekenkamercommissie, getiteld 'Effectief Burgerparticipatiebeleid' en gepresenteerd aan de raad in 2014. De Nota verving de in 2010 vastgestelde Kadernota Burgerparticipatie. De juridische grondslag van de Nota ligt in de Inspraakverordening gemeente Staphorst 2010.

Ten aanzien van burgerparticipatie is uitgesproken dat de gemeente graag wil dat (groepen van) burgers, organisaties en bedrijven betrokken worden bij het beleid. **Het einddoel hiervan is dat de kwaliteit van het beleid verhoogd zou moeten worden.** Het begrip 'kwaliteit' is verder niet gespecificeerd of geoperationaliseerd. Evenmin is in de Nota beschreven welke mate van kwaliteitsverbetering beoogd is. In aanvulling op het hoofddoel zijn drie meer concrete doelen verwoord (pag. 11):

- Per te behandelen beleidsonderwerp wordt besloten welke vorm van burgerparticipatie het best bijdraagt aan het doel om tot kwaliteit van dit beleid en draagvlak van beleid te komen.
- De vorm, timing, verwachtingen en het tijdsplan van burgerparticipatie wordt helder met alle deelnemers gedeeld.
- De raad, c.q. het college, de burgemeester, heeft in zijn/haar besluitvormende rol zicht op de wijze en opbrengst van burgerparticipatie ten aanzien van het voorliggende besluit.

De concrete doelen zien toe op te ondernemen stappen die door de gemeenteraad goed te controleren zijn. Wat opvalt, is dat in het eerste punt niet is vastgelegd wie het besluit neemt om een bepaalde vorm van burgerparticipatie te kiezen bij een beleidsonderwerp. Daarnaast zien we dat de verhoging van de kwaliteit is gekozen als criterium voor de te kiezen participatievorm, maar dat in de concrete doelen ook draagvlak als criterium wordt benoemd. Dit in tegenstelling tot het eerdergenoemde hoofdoel. Deze aspecten, verhoogde kwaliteit en creëren van draagvlak, worden gezien als ‘logisch in elkaars verlengde’ vanuit de ambtelijke organisatie. De aanname daarbij is dat als het draagvlak groter is, dat dit de kwaliteit van het beleid direct vergroot. Dit impliceert dat draagvlak als kwaliteitsaspect wordt gezien. Het is echter goed te onderkennen dat het wel twee verschillende zaken zijn.

Ten aanzien van de derde concrete doelstelling is op te merken dat er geen eisen zijn gesteld aan de manier waarop de opbrengst van burgerparticipatie wordt voorgelegd aan de raad, het college en de burgemeester. Er is dus geen expliciete keuze gemaakt voor het presenteren van individuele standpunten van insprekende partijen of het combineren van de bevindingen in een totaalbeeld.

In het vervolg van het stuk wordt nog eens aan de hand van zogeheten ambities verklaard dat door burgerparticipatie in te zetten er gestreefd wordt naar betere kwaliteit van het beleid (onder meer door inzet van kennis en expertise van inwoners en andere partijen), meer draagvlak, betere samenwerking en meer vertrouwen. Vervolgens beschrijft de Nota de vormen van burgerparticipatie die ten tijde van het opstellen in de gemeente worden ingezet.

Expliciete aandacht is er voor de vanuit de gemeente betrokken partijen bij burgerparticipatie, en hun taken, rollen en verantwoordelijkheden hierbij. Voor de gemeenteraad zijn drie rollen benoemd:

- De raad moet kaders stellen voor de invulling van burgerparticipatie
- De raad moet zijn volksvertegenwoordigende rol bij participatie invullen
- De raad kan via de langetermijnagenda (LTA) per beleidsonderwerp bepalen of extra aandacht voor burgerparticipatie gewenst is

Het college van B&W wordt onder meer de formele rol toebedeeld om “waar mogelijk” te kiezen voor burgerparticipatie en de vorm hiervan, en verantwoording daarvoor aan de gemeenteraad te regelen. Voor de burgemeester wordt de (wettelijke) plicht aangehaald om in het burgerjaarverslag over de kwaliteit van procedures met betrekking tot burgerparticipatie te rapporteren. Van de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat zij “zoveel mogelijk” interactief (dat wil zeggen, met behulp van burgerparticipatie) gaat werken, waarbij uiteraard wel het algemeen belang en wettelijke kaders in acht genomen moeten worden.

Als randvoorwaarden (gericht aan de medewerkers van de gemeente) voor een goed verloop van burgerparticipatie wordt gesteld dat

- belanghebbenden echt bereid moeten zijn deel te nemen,
- de informatievoorziening aan hen over het proces goed is,
- men van tevoren weet wat gevraagd moet worden en waarom,
- terugkoppeling aan deelnemers op orde is en
- van tevoren keuzes worden gemaakt over de informatievoorziening aan raad en college.

In de Nota is verder (nog) niet veel aandacht geschonken aan de daadwerkelijke (vertaling naar) uitvoering van het beleid. Er is één belangrijk voorschrift dat gehanteerd dient te worden (pag. 13):

Om een betrouwbare partner te zijn dient de gemeente bij elk nieuw beleidstraject gemotiveerd een keuze te maken ten aanzien van burgerparticipatie. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de *mate van participatie*, het *momentum van participatie* en de *partijen van participatie*.

De Nota bevat verder nog een uitwerking van de verschillende vormen van burgerparticipatie. Hierbij worden twee dimensies onderscheiden. Enerzijds wordt de zogenaamde participatieladder gebruikt om de mate van participatie te definiëren. Deze kan (in toenemende mate van participatie) bestaan uit:

- Het informeren van partijen (burgers, bedrijven of organisaties);
- Het raadplegen van partijen;
- Het laten adviseren door partijen;
- Het laten coproduceren door partijen;
- Het laten (mee)beslissen door partijen.

De tweede dimensie betreft de fase in het beleidsvormingsproces waarin participatie wordt ingezet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De Nota geeft bij (bijna) elke combinatie van mate en fase voorbeelden van specifieke mogelijke vormen van participatie.

De Nota gaat ook in op de omgang met overheidsparticipatie. Het gaat dan om processen waarbij de initiatieven niet van de overheid, maar uit de samenleving komen. Op dit vlak bevat de Nota nog weinig concrete uitspraken of doelen. De Nota onderkent dat deze manier van werken een cultuuromslag vergt en spreekt de ambitie uit dat een open houding wordt aangenomen. Bewoners en organisaties worden waar mogelijk ondersteund, met inachtneming van het algemeen belang en op basis van heldere afspraken. De Nota spreekt verder nog niet uit hoe deze initiatieven in goede banen geleid kunnen worden, welke stappen moeten worden ondernomen etcetera. Als actie bij dit onderwerp staat enkel opgenomen dat men de actieve/positieve benadering van burgerinitiatieven wil voortzetten, waarbij wel enkele randvoorwaarden worden gesteld over de vorm en inhoud van de initiatieven.

4.3 Handboek burgerparticipatie

In september 2016 is het Handboek burgerparticipatie (hierna: Handboek) opgesteld om het beleid van de Nota te vertalen naar een aantal praktische handreikingen voor medewerkers van de gemeente. Dit Handboek begint met een algemene inleiding waarin het begrip burgerparticipatie wordt gedefinieerd en waarin wordt geschetst bij welk soort onderwerpen burgerparticipatie (over het algemeen) goed toepasbaar is. Het gaat dan volgens het Handboek om onderwerpen

- waarmee grote belangen van burgers zijn gemoeid;
- die maatschappelijk gevoelig liggen;
- die zich in de directe leefomgeving van burgers afspelen en/of;
- waarbij ruimte is om inspraak mee te nemen.

Vervolgens haalt het Handboek enkele kernelementen uit een rapport van de Nationale ombudsman aan die ervoor zorgen dat de participatie behoorlijk verloopt. Zo moeten vooraf heldere keuzes worden gemaakt over de invulling van het proces, moeten bestuurders en ambtenaren een constructieve houding aannemen en dient de communicatie richting burgers op orde te zijn. Deze zijn in een bijlage uitgewerkt in tien ‘spelregels’.

Vervolgens biedt het Handboek in een zes-stappenplan een instructie voor medewerkers die willen bepalen hoe burgerparticipatie vorm moet krijgen in hun beleidsproces. De eerste drie stappen zijn bekend uit de Nota (zie paragraaf 4.2).

- Stap 1 betreft de redenen voor participatie. Deze zijn in de Nota als ‘ambities’ bestempeld.
- Stap 2 betreft de momenten binnen de beleidsontwikkeling waarop burgerparticipatie wordt ingezet. Deze zijn gelijk aan de vijf fases die in de Nota worden genoemd.
- Stap 3 gaat over de rol en verantwoordelijkheid van de deelnemers. In de Nota hebben we deze indeling (volgens de participatieladder) de ‘mate’ van participatie genoemd.

Aanvullend worden nog drie stappen aangereikt:

- Stap 4 betreft de selectie van bepaalde burgers die gevraagd moeten worden te participeren. Hierbij wordt geadviseerd te kijken naar wie belangen heeft, en welke specifieke personen of groepen minimaal betrokken zouden moeten worden.
- Stap 5 betreft de duur van het participatietraject en duidelijke communicatie daarover naar de deelnemers.
- Stap 6 besluit het stappenplan met een keuze voor een instrument. Afhankelijk van de fase in het proces en de mate van participatie moeten een of meerdere specifieke instrumenten (bijvoorbeeld enquête, voorlichtingsavond) worden gekozen.

De medewerkers worden geïnstrueerd het plan van aanpak dat op basis van dit stappenplan is opgesteld voor te leggen aan de manager en portefeuillehouder. Hierbij moet ook de argumentatie aan de bestuurder worden voorgelegd. Als deze laatste goedkeuring heeft gegeven, kan volgens het Handboek het participatietraject worden gestart. Hierbij moet worden opgemerkt dat het Handboek is geschreven voor inwerkingtreding van het huidige coalitieakkoord. De startnotitie speelde ten tijde van het vaststellen van dit Handboek dus nog geen rol. Er is geen nieuw handboek opgesteld naar aanleiding van het coalitieakkoord.

4.4 Coalitieakkoord 2018-2022

In het huidige coalitieakkoord zijn enkele uitspraken gedaan die gerelateerd zijn aan burgerparticipatie en dus van belang (kunnen) zijn voor de huidige en toekomstige realisatie van burgerparticipatie.

Er wordt in het coalitieakkoord gesproken over een hernieuwde bestuursstijl, waarbij er belang wordt gehecht aan de verbanden te versterken tussen onder meer het bestuur en de samenleving. Dit wil men doen door burgerparticipatie te faciliteren. Om dit (en andere ambities) praktisch handen en voeten te geven is afgesproken te willen werken met startnotities (pag. 1):

Bij de uitvoering van het akkoord en alle initiatieven die in de gemeente Staphorst ontstaan, zien wij graag dat democratie en **participatie** maximaal worden ingezet en benut. Dit bete-

kent onder meer dat waar mogelijk wordt gewerkt met startnotities. Hierin staan alternatieven en keuzemogelijkheden. Deze werkwijze heeft als doel zowel belanghebbenden als verantwoordelijken in een vroeg stadium bij besluitvorming te betrekken. Daarbij dient deze werkwijze als stimulering van het debat en ook het afleggen van verantwoordelijkheid door het bestuur.

Even verderop valt te lezen dat participatie als “groot goed” gezien wordt en gestimuleerd gaat worden met onder meer een ontwikkelfonds. Ook van medewerkers wordt verwacht dat zij “gericht zijn op participatie”.

5. In de praktijk

5.1 Inleiding

We bespreken de praktische situatie ten aanzien van burgerparticipatie op basis van twee informatiebronnen. Ten eerste presenteren we de bevindingen uit de door de gemeente opgeleverde beleidsdocumenten. Vervolgens bespreken we de bevindingen uit de interviews die wij hielden met de burgemeester (portefeuillehouder burgerparticipatie), twee medewerkers van de gemeente, een aantal raadsleden en vertegenwoordigers van de wijkraad en de adviesraad sociaal domein. Ten slotte geven we een beeld van de wensen die ten aanzien van burgerparticipatie zijn opgehaald bij diezelfde gesprekspartners.

5.2 Bevindingen uit beleidsdocumenten

Bij aanvang van het onderzoek hebben we 13 beleidsnota's aangeleverd gekregen. Uit deze 13 documenten zijn drie casestudy's geselecteerd. De voorwaarde was dat er sprake was van een vorm van burgerparticipatie, en dat het beleidsvormingsproces was afgerond of in een vergevorderd stadium was.

We zagen veel startnotities voorbijkomen voor later op te stellen beleidsstukken; die zijn als minder geschikt geacht omdat ze nog geen beeld geven van het daadwerkelijke verloop van het traject. De ambtelijke organisatie is onderverdeeld in drie afdelingen: Samenleving, Ontwikkeling & Beheer en Bestuur- & Managementondersteuning. Voor het onderwerp burgerparticipatie is de afdeling Bestuur- & Managementondersteuning niet relevant. Bij de selectie van de casussen hebben we een spreiding over de twee overige gemeentelijke afdelingen aangehouden.

Uiteindelijk is gekozen voor:

1. (Startnotitie) Groenbeleidsplan: heeft veel aandacht voor het te volgen (gevolgde) participatieproces. Dit plan is in maart 2019 aan de raad voorgelegd. Deze casus is ook binnen het domein van Ontwikkeling en Beheer, wat zorgt voor een goede spreiding over de ambtelijke organisatie qua selectie van casestudy's.
2. Raadsvoorstel Participatietraject locatie Levensboom: Zoals tijdens het oriënterende gesprek op 9 mei 2019 al aangegeven, is tijdens dit project veel aandacht geweest voor participatie, met verschillende vormen en een brede aanpak.

3. Beleidsnota Bestrijding armoede en schulden: ook hier veel inzet op burgerparticipatie. Deze nota was bovendien het product van het (voor zover wij op dat moment konden nagaan) meest recent afgeronde beleidsvormingsproces.

Bij de overige beleidsstukken zagen we doorgaans dat er minder sprake was van burgerparticipatie, of alleen van het raadplegen van stakeholders of experts. Uit 2018 was slechts één document opgeleverd dat niet een startnotitie was, en dat onderwerp was inhoudelijk erg beperkt. Daarnaast zagen we beleidsstukken waarbij participatie niet erg voor de hand ligt (grondopslagen, Nota Waardering en Afschrijving, Communicatieplan herinrichting Staphorst Noordoost fase 2). In tabel 2 geven we een overzicht van de documentanalyse inclusief onze afweging om de casus mee te nemen in het onderzoek naar burgerparticipatie.

Tabel 2. Overzicht aangeleverde documenten en overweging

Document met toelichting	Oordeel voor bruikbaarheid rekenkameronderzoek
Concept Woonvisie Staphorst 2016-2020, afdeling Ontwikkeling & Beheer Document waarin de koers voor de komende jaren is vastgelegd op het gebied van wonen. Deelnemers zijn voornamelijk professionals geweest, plus een aantal raden (dorp-, wijk-, jongeren- en wmo-raad). Bij de tweede bijeenkomst waren dezelfde (maar minder) partijen aanwezig. Er was geen inloop voor inwoners.	Geen concrete burgerparticipatie voor inwoners maar voldoende relevant. Als minder actueel beoordeeld.
Beleidsnotitie Mantelzorg, 2015 Nota Burgerkracht wordt kort aangehaald bij relevante beleidsdocumenten. In de nota is een apart hoofdstuk over burgerparticipatie opgenomen. Er wordt gesproken over een behoeftenonderzoek medio 2015 in overleg met de Wmo-raad, middels een huis aan huis enquête om te inventariseren wat er onder mantelzorgers leeft. Uitkomsten zijn op 31 aug 2015 besproken tijdens een informatiebijeenkomst. Wmo-raad heeft op basis hiervan advies uitgebracht welke zijn meegenomen in de nota.	Relevant maar niet voldoende actueel
Beleidsnotitie appartementen en kamerverhuur 2016, afdeling Ontwikkeling & Beheer Beleid ter aanvulling van mogelijkheden voor splitsing (woningen/ bedrijfspanden) geschikt voor grote gebouwen (minimaal 500m ³). Er wordt overlegd met omwonenden, maar de rol van burgerparticipatie lijkt erg beperkt	Minder relevant en minder actueel
Beleidsnota tijdelijke grondopslagen, 2016, afdeling Ontwikkeling & Beheer Grond moet soms tijdelijk worden opgeslagen, maar dit wordt in bestemmingsplannen niet toegestaan. Deze nota is bedoeld om voorwaarden te stellen waaronder het wel mogelijk is tijdelijk grond op te slaan. Interviews met grondbedrijven, geen inwoners of andere stakeholders betrokken	Erg technisch, minder relevant en minder actueel
Nota Waardering en Afschrijving, 2017, afdeling Ontwikkeling & Beheer Vrij technische nota over waardering en afschrijving van vastgoed. De link met burgerparticipatie is onduidelijk	Erg technisch en als niet relevant beoordeeld
Startnotitie Groenbeleidsplan, 2017 , afdeling Ontwikkeling & Beheer Het gemeentelijk groenbeleid is toe aan een vernieuwde versie, waarin opnieuw keuzes worden gemaakt over de kwaliteit van de inrichting en het beheer van groen in openbare ruimtes en waarbij wordt afgestemd op de diverse ontwikkelingen. Deze startnotitie beschrijft het proces.	Geselecteerd Relevant en actueel Valt onder de afdeling Ontwikkeling & Beheer

<p>Raadsvoorstel Participatietraject locatie Levensboom, 2018, afdeling Ontwikkeling & Beheer</p> <p>Invulling van de Levensboomlocatie als participatietraject met inwoners. Raad is 'in the lead' van het participatietraject. Vormen van participatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inspraakdemocratie - interactieve democratie - directe democratie <p>Het project valt onder interactief (coproductie)</p>	<p>Geselecteerd</p> <p>Zeer relevant en actueel</p> <p>Valt onder de afdeling Ontwikkeling & Beheer</p>
<p>Startnotitie lokaal gezondheidsbeleid Staphorst, 2018, afdeling Samenleving</p> <p>De startnotitie beschrijft de kaders waarbinnen lokaal gezondheidsbeleid wordt vormgegeven. Er wordt gesproken over hoe de nota opgesteld gaat worden. De 'gemeenschap' wordt als een van de te betrekken partijen aangemerkt, waarbij burgers, bedrijven en organisaties worden onderscheiden.</p>	<p>Een startnotitie is minder geschikt om te evalueren.</p>
<p>Communicatieplan herinrichting Staphorst Noordoost fase 2, 2018, afdeling Ontwikkeling & Beheer</p> <p>In Staphorst Noordoost is een aantal straten heringericht. In dit document staan de communicatieactiviteiten. Inwoners zijn gevraagd mee te denken over het ontwerp van de herinrichting. Nadruk ligt sterk op communicatie, minder op participatie.</p>	<p>Beperkt relevant en beperkte informatie beschikbaar.</p>
<p>Startnotitie Sportvisie, 2018, afdeling Samenleving</p> <p>Startnotitie over hoe het Beweeg- en Sportbeleid zal worden opgesteld. Er zullen bijeenkomsten worden georganiseerd voor lokaal betrokkenen (professionals, sportverenigingen, etc.). Inwoners lijken alleen te worden geïnformeerd. Gebruikers van sportaccommodaties worden geënquêteerd. Hier is wel sprake van een vrij brede aanpak t.a.v. participatie, maar het proces zelf is nog niet afgerond, wat het lastig maakt te evalueren.</p>	<p>Relevant en actueel, maar niet afgerond.</p>
<p>Startnotitie fietspaden, 2018, afdeling Ontwikkeling & Beheer</p> <p>Eerste opzet voor vernieuwen van beleid fietspaden. Plannen om diverse partijen te betrekken. Inloopavond gepland voor reactie op concept (september 2019)</p>	<p>Relevant en actueel, maar niet afgerond. Een startnotitie is minder geschikt om te evalueren.</p>
<p>Startnotitie Ontwikkeling Museumsteeg, 2018, afdeling Ontwikkeling & Beheer</p> <p>Museumsteeg is een straat nabij het museum. Via deze startnotitie wordt de gemeenteraad gevraagd de kaders aan te geven voor het opstellen en uitwerken van een plan om de museumsteeg verder te ontwikkelen. Er wordt gesproken van het betrekken van omwonenden.</p>	<p>Beperkt relevant. Een startnotitie is minder geschikt om te evalueren.</p>
<p>Beleidsnota Bestrijding armoede en schulden, 2019, afdeling Samenleving</p> <p>Beleidsplan voor het voorkomen en bestrijden van armoede en schulden in Staphorst. Vijf pijlers: vroegsignalering en preventie, versterken zelfredzaamheid, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en aanpak kindarmoede. Inventariserende en evaluerende fase van opstellen vernieuwd beleidsplan is gesproken met de meest betrokken in- en externe ketenpartners. Wettelijke kaders voor het armoedebeleid is de Participatiewet. Doel 8: Bedrijven, fondsen, scholen, maatschappelijke organisaties en particuliere initiatieven (intermediairs) leveren samen met de gemeente een bijdrage aan armoedebestrijding.</p>	<p>Geselecteerd</p> <p>Voldoende relevant en zeer actueel</p> <p>Valt onder de afdeling Samenleving</p>

5.3 Ervaringen in de praktijk

5.3.1 De Nota en doorvertaling

Zowel door raadsleden als door ambtenaren is aangegeven dat de Nota burgerkracht vooral op papier bestaat maar dat deze nog altijd niet helemaal lijkt te leven binnen de gemeente. Bij de gemeenteraad is men zich bewust van het belang van burgerparticipatie en is men er ook voorstander van dat expertise vanuit de samenleving wordt opgehaald. Toch is er in de praktijk geen standaardproces opgezet waarmee de raad altijd goed kan sturen op de inzet van burgerparticipatie.

In de ambtelijke organisatie bestaat het beeld dat de doorvertaling naar praktische stappen sterk afhankelijk is van de ambtenaar die op een bepaald dossier inhoudelijk verantwoordelijk is. Hierdoor kan het gebeuren dat voor bepaalde onderwerpen veel minder burgerparticipatie plaatsvindt dan bij andere. De Nota is dus nog niet consistent doorvertaald over de volle breedte van de organisatie.

Zowel de burgemeester als raadsleden geven ook aan dat de inzet van burgerparticipatie kwetsbaar kan zijn omdat het nodig blijft dat bepaalde personen de kar blijven trekken en genoeg energie in het proces blijven steken. Door personele wisselingen kan de inzet weer snel minder worden.

De beleidsmedewerker stelt dat de Nota wel sterk effect heeft gehad op de uitvoerende processen, bijvoorbeeld bij de herinrichting van straten of andere ruimtelijke projecten. Inspraakavonden, voorlichtingssessies en dergelijke zijn nu meer vanzelfsprekend geworden.

5.3.2 Processen omtrent het kiezen voor burgerparticipatie

Bij het kiezen voor het inzetten van (bepaalde vormen van) burgerparticipatie spelen twee processen: het proces binnen de ambtelijke organisatie en de kaderstelling en besluitvorming door de gemeenteraad.

Zoals gezegd, is het proces binnen de ambtelijke organisatie nog niet goed geborgd. De inhoudelijk verantwoordelijke beleidsambtenaar mag zelf bepalen of en hoe hij het stappenplan doorloopt, of hij daarbij de hulp inschakelt van een collega van het team Communicatie, en welke participatievormen worden gekozen voor het proces. Het in paragraaf 4.3 beschreven Handboek geeft de medewerker input over hoe de keuze gemaakt kan worden, maar ook hierin is geen sturend kader opgenomen. Hij legt zijn keuze voor aan zijn manager en uiteindelijk aan de portefeuillehouder. Hier kan een controle op consistentie in keuzes voor bepaalde vormen van participatie plaatsvinden, maar dit is niet afgesproken of geborgd. Ook binnen de ambtelijke organisatie is geen sprake van een coördinator of regisseur die alle keuzes voor zich krijgt.

Sinds het aantreden van het huidige college in 2018 wordt bij aanvang van een beleidsproces een startnotitie aan de gemeenteraad voorgelegd. Hier wordt ook in beschreven welke burgerparticipatie gepland staat. Deze omschrijvingen zijn meestal niet uitgebreid. Er wordt wel beschreven dat er burgerparticipatie wordt ingezet, welke vorm en wie benaderd zullen worden, maar argumentatie (waarom deze vorm, waarom deze belanghebbenden of experts?) ontbreekt en ook eventuele alternatieven op dit vlak zijn niet terug te vinden.

De gemeenteraad kan bij een startnotitie wel sturen op onder meer de inzet van burgerparticipatie. Dit gebeurt nu per onderwerp dat op de agenda staat. Doordat de startnotities

geen alternatieven presenteren, wordt er zelden echt bijgestuurd ten opzichte van de voorgestelde keuzes. Voorheen (voor juli 2018) stond burgerparticipatie op de agenda van het presidium, in lijn met de Nota. Hierin stond te lezen:

De gemeenteraad geeft in de Lange Termijn Agenda aan bij welke beleidsonderwerpen hij extra aandacht voor burgerparticipatie verwacht en bij welke beleidsonderwerpen hij hier zelf een rol in wil spelen.

Deze werkwijze is met het vertrek van de voormalige griffier komen te vervallen. Er wordt dus op dat beslissingsniveau niet structureel nagedacht of gereflecteerd over de wensen ten aanzien van burgerparticipatie.

De raad heeft hier wel standpunten over hij die tracht toe te passen in de besluitvorming. Hij onderkent het belang van burgerparticipatie, maar wil zorgen voor goede inzet van deze instrumenten. Zo achten de fracties het van belang dat het onderwerp de interesse heeft van de betrokken inwoners. Het moet dan dus gaan om onderwerpen in de leefomgeving en/of concrete beleidsplannen. Als het onderwerp onvoldoende leeft, vreest men dat slechts enkele inwoners zullen deelnemen aan participatie-activiteiten en dat daarmee de representativiteit en de bruikbaarheid van de resultaten in gevaar komen. De raad wil er ook voor waken al te veel verantwoordelijkheid bij de inwoners te leggen; de raad wil niet voorbijgaan aan zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Eén fractie is fundamenteel tegen het neerleggen van beslissingsbevoegdheid bij de inwoners. De andere fracties willen hier vooral heel voorzichtig mee omgaan. Een ander inhoudelijk punt is dat de raad ervoor wil waken dat inwoners overvraagd worden. Een project als de Levensboomlocatie kan niet te vaak worden uitgevoerd, omdat men niet het risico wil lopen dat de samenleving overvraagd wordt. De voorzitter van de raad merkt nog een inhoudelijke scheidingslijn op die door fracties heen kruist: hij ervaart bij nieuwe raadsleden een meer open houding naar burgerparticipatie dan bij langer zittende raadsleden. Overigens heeft de rekenkamercommissie alleen met lang zittende raadsleden (minimaal 4 jaar) gesproken en leken ook zij een open houding te hebben.

5.3.3 Processen omtrent het uitvoeren van burgerparticipatie

Zowel door raad, burgemeester en medewerkers wordt benadrukt dat de succesvolle uitvoering van burgerparticipatie staat of valt met mensen die eigenaarschap erkennen. Enkele personen moeten de kar trekken en als aanjager fungeren. De organisatie heeft in de afgelopen jaren te maken gehad met het vertrek van mensen en dit heeft zijn weerslag gehad op de verdere inbedding van burgerparticipatie in de processen.

Bij de uitvoering is een belangrijk aspect dat goed wordt omgegaan met de representativiteit van de opgehaalde inbreng. Ten eerste is het van belang dat de juiste sleutelfiguren, experts en belanghebbenden worden betrokken in het proces.

Daarnaast is ondanks alle inzet vooraf en gedurende het participatietraject de representativiteit van de deelnemers een blijvend aandachtspunt. De vraag is hoe je inbreng kunt wegen en hoe je deze mee moet nemen in de beleidsvorming. Hierover wordt niet altijd transparant gerapporteerd (zie bijvoorbeeld de casestudy's in paragraaf 6.2 en 6.3). De raad heeft aangegeven momenteel niet altijd goed te kunnen inschatten hoe de inbreng gewogen is en hoe hij deze zelf moet wegen.

Vanuit de ambtenaren horen we signalen dat de decentrale, individuele invulling van het beleid uit de Nota burgerkracht tot gevolg heeft dat men elkaar niet goed op de hoogte

houdt. Vanuit het team Communicatie heeft men geen zicht op alle activiteiten die de organisatie onderneemt waarbij burgers worden betrokken. Ook de beleidsambtenaar die verantwoordelijk is voor het participatiebeleid is niet altijd op de hoogte van dergelijke activiteiten en kan feedback over het verloop ervan dus niet altijd meenemen bij het schrijven van nieuw beleid.

Een laatste observatie betreft de wijkraad. Deze wordt vaak betrokken bij participatietrajecten en ook expliciet genoemd in het beleid. Van belang is dat de wijkraad niet de mening van zijn achterban peilt. De leden worden gezamenlijk geacht voortdurend op de hoogte te zijn van wat er speelt, zonder expliciet per beleidsonderwerp meningen uit te vragen.

Het probleem hierbij is dat onvoldoende transparantie over het beleidsvormingsproces binnen de organisatie zijn weerslag heeft op het besluitvormingsproces in de raad. Raadsleden geven aan moeite te hebben met het wegen van inbreng en het beoordelen van representativiteit. Bij te grote twijfels hierover bestaat het gevaar dat de inbreng uit burgerparticipatie niet juist op waarde wordt geschat en dat dit de besluitvorming niet ten goede komt. Dit kan dan weer de motivatie in toekomstige participatietrajecten vanuit de inwoners ondermijnen.

5.3.4 Ontwikkelingen in burgerparticipatie in de afgelopen jaren

Het algemene beeld uit de interviews is dat men van mening is dat er de afgelopen jaren wel sprake is geweest van een ontwikkeling in de omgang met burgerparticipatie. Gemeenteraad en burgemeester zien dat er steeds beter gebruik wordt gemaakt van de inzichten vanuit de Staphorster samenleving.

Wel zien ze dat dit vooral burgerparticipatie betreft en in veel mindere mate burgerinitiatieven (of overheidsparticipatie). De rekenkamercommissie heeft geen documenten aangeleverd gekregen over burgerinitiatieven. Enkele anekdotes schetsen wel een (beperkt) beeld: er is gesproken over het opzetten van een buitensportschool met enkele instrumenten en over een initiatief om een uitkijktoren te bouwen. Hieruit blijkt dat er wel initiatieven hebben plaatsgevonden en dat deze succesvol kunnen zijn. Anderzijds is het voorbeeld langsgelopen van een klok die deels gefinancierd is door de gemeente. Er ontstond teleurstelling onder de initiatiefnemers omdat men had verwacht dat de gemeente ook de latere fasen van dit initiatief zou betalen, terwijl expliciet was afgesproken dat dit niet zou gebeuren.

Voor zover er sprake is van ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie is door meerdere gesprekspartners steeds aangegeven dat de Nota burgerkracht in 2015 niet als markeringspunt kan worden gezien waar ineens een grote verandering in de opstelling van de gemeente is afgedwongen. Dit past ook in de lijn van de bevindingen over de doorvertaling van het beleid in de uitvoering. Het is een geleidelijk proces, waarbij de organisatie en de raad zich steeds bewuster worden van de mogelijkheden en kansen. Ook vanuit gesprekken met deelnemers van participatietrajecten bij de casestudy's komt dit beeld naar voren: men herkent dat het de goede kant op gaat, maar niet dat er in 2015 een grote omschakeling is geweest. De wijkraad geeft aan dat hij het belang ziet van het betrekken van de wijkraad bij steeds meer ambtenaren lijkt te zijn gaan leven.

De meeste gesprekspartners verwachten dat de kwaliteit van beleidsstukken er wel op vooruit moet zijn gegaan, omdat de burgers tegenwoordig meer worden betrokken. De kwaliteitsverbetering zit dus ten minste in het beter betrekken van belanghebbenden en daarmee in het vergroten van draagvlak voor beleid. Overigens kan dit niet echt worden bevestigd door de deelnemers aan participatie die wij spraken: zij geven aan geen zicht te

hebben op de kwaliteit van stukken en bovendien geen herinnering meer te hebben aan de situatie voor 2015.

Er heeft in 2017 een evaluatie plaatsgevonden van de Nota burgerkracht. Hierbij is vooral ingegaan op de overheidsparticipatie. In een concept van de nieuwe Nota burgerkracht zou overheidsparticipatie meer uitgewerkt worden. Deze conceptnota was begin 2018 gereed maar is nog niet afgerond om meerdere redenen, waaronder het starten van het onderhavige rekenkamercommissieonderzoek. Voor wat betreft burgerparticipatie bij beleidsprocessen stonden destijds in elk geval geen ingrijpende wijzigingen in het beleid gepland.

De pilot wijkbudget, die ook is opgenomen in de Nota, is geëvalueerd en heeft in gewijzigde vorm een vervolg gekregen.

5.4 Wensen met betrekking tot burgerparticipatie

Bij de gesprekspartners binnen het gemeentebestuur bestaat over het algemeen grote tevredenheid over de ingeslagen weg. Met name De Levensboomlocatie wordt meermaals aangehaald als een sprong vooruit waarmee burgerparticipatie goed is ingezet. De raad verwacht hiervan ook structurele effecten op de houding van het bestuur, al ziet men ook dat dergelijke projecten met vergaande participatie niet altijd geschikt zijn en ook niet te vaak opgezet moeten worden. De raad wil ervoor waken dat geforceerd wordt geprobeerd dergelijke projecten op te tuigen.

Voor veel beleidsvormingsprocessen is minder vergaande participatie wenselijk. Bij deze meer traditionele trajecten is het van belang dat aandacht wordt geschonken aan representativiteit van de opgehaalde inbreng. De burgemeester geeft hierbij aan dat de gemeenteraad hier een belangrijke rol in kan spelen. Naar zijn schatting is ongeveer 80% van de medewerkers bij de gemeente niet uit Staphorst afkomstig. Daardoor bestaat volgens hem het risico dat men niet volledig op de hoogte is van welke spelers binnen de gemeenschap nuttig kunnen zijn bij het uitvoeren van burgerparticipatie. Hij heeft aangegeven zelf ook te denken aan het meer betrekken van informele maatschappelijke verbanden. Door de gemeenteraad te betrekken bij het opzetten van burgerparticipatie door bijvoorbeeld input te vragen over wie benaderd moet worden, kan dit risico worden beperkt.

De startnotitie wordt op bestuurlijk niveau van groot belang geacht, ook met betrekking tot burgerparticipatie. Zowel raad als burgemeester hebben aangegeven dat zij graag zouden zien dat deze meer open worden opgesteld, dat wil zeggen dat zij graag de argumentatie voor bepaalde keuzes zien toegelicht en indien mogelijk ook alternatieve benaderingen ten aanzien van burgerparticipatie voorgesteld krijgen. Zo kan de raad zelf meer richting geven en hoeft hij niet enkel te reageren op de voorkeuren vanuit de ambtelijke organisatie. Vanuit de organisatie wordt een kanttekening geplaatst: burgerparticipatie kost capaciteit en die is niet oneindig beschikbaar. Het presenteren van alternatieven met voor- en nadelen kost tijd en energie, dus hier moet de doelmatigheid in beeld blijven. De burgemeester onderstreept deze zorg: de ambities in de Nota burgerkracht kunnen wellicht niet realiseerbaar blijken als voor alle beleidsnotities hele intensieve en brede trajecten worden opgezet.

Binnen de organisatie bestaat de behoefte aan een meer gestructureerde doorvertaling van het beleid in de werkprocessen. De huidige aanpak is zeer vrijblijvend, wat tot gevolg heeft dat de keuze voor bepaalde vormen van burgerparticipatie afhankelijk kan zijn van de voorkeur van de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker. Het is nergens geborgd dat bij de-

zelfde inhoudelijke situatie een consistente lijn zou worden gekozen ten aanzien van participatie. Er is niemand aangewezen die op de hoogte is van de inzet van burgerparticipatie vanuit de gehele organisatie en hierbij kan adviseren of sturen op het hanteren van dezelfde lijn. Naast het risico op inconsistente keuzes heeft dit gevolgen voor het lerend vermogen van de organisatie: men kan niet leren van de ervaringen met participatie-activiteiten waar men niet van op de hoogte is, terwijl dit met het oog op aanpassing van het beleid wel gewenst is.

6. Casusbeschrijving

6.1 Aspecten burgerparticipatie

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 5, welke specifiek de toepassing van burgerparticipatie omvat: *Hoe is burgerparticipatie toegepast en waarin heeft dat geresulteerd?* We hebben gekeken naar het verloop van participatietrajecten in de gekozen casussen. In dit hoofdstuk behandelen we alle drie de casussen waarbij er telkens aandacht is voor de volgende aspecten:

- Participatievorm (bijvoorbeeld enquête, groepsgesprek of interview)
- Participatiegraad (de omvang van deelname op basis van de participatieladder)
- Communicatie (de afstemming met bestaande organisatievormen)
- De uitkomsten: de vertaling van de burgerinbreng in beleid

We beginnen met de doelstellingen van de desbetreffende casus, waarbij er in het bijzonder wordt gekeken naar geformuleerde doelstellingen op het gebied van participatie. Vervolgens wordt er een procesbeschrijving gegeven

6.2 Groenbeleidsplan

6.2.1 Samenvatting

Omdat het vorige Groenbeleidsplan tien jaar oud was, was een actualisatie van het beleidsplan gewenst. Tijdens dit proces is nadrukkelijk aandacht geweest voor participatie. Zowel burgers als stakeholders zijn op meerdere manieren gevraagd om mee te denken. Daarnaast heeft nog een raadpleging van raadsleden en bij groenbeheer betrokken ambtenaren plaatsgevonden. Bij het raadsstuk is een bijlage over participatie gevoegd met bevindingen uit al deze activiteiten.

6.2.2 Doelstellingen m.b.t. participatie

Met het groenbeleidsplan moest een duidelijke visie worden vastgesteld met een toekomstbestendige groenstructuur. Er moesten keuzes worden gemaakt over kwaliteit en kosten waarbij afstemming met eventuele nieuwe functies gerealiseerd moest worden. Het moest geschikt zijn als basis voor nieuw op te stellen groenplannen en een toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen.

Ten aanzien van participatie is in de startnotitie expliciet vermeld wat het doel is (pag. 4):

Het doel van de participatie is om verschillende doelgroepen de gelegenheid te geven: om zich uit te spreken over de groene omgeving, om zich te conformeren aan de inhoud van het plan en om medeverantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering.

Voor wat betreft de participatie zijn vier groepen onderscheiden. Het gemeentebestuur diende kaders te stellen en het beleid vast te stellen (raad), en is later uitvoerend verantwoordelijk (college). De ambtelijke organisatie (beleidsmedewerkers en buitendienst) werden geacht raadplegend en adviserend op te treden in het traject. De werkelijke burgerparticipatie is neergelegd bij externe stakeholders en inwoners. Zij hebben een raadplegende, adviserende en informerende rol toegewezen gekregen. De keuze om deze rol toe te wijzen wordt niet beargumenteerd. In de startnotitie wordt ook aangegeven welke vorm van participatie in welke fase plaatsvindt. Hierbij valt op dat wederom een argumentatie ontbreekt, en dat de drie stappen (inventarisatie en onderzoek, visievorming, planvorming en vaststelling) die hier beschreven worden niet overeenkomen met de fasen zoals beschreven in het beleid.

6.2.3 Procesomschrijving participatie

Tijdens dit proces is uitdrukkelijk aandacht geweest voor participatie. Er zijn twee avonden voor burgers georganiseerd. Aan het begin van de avonden is steeds verteld wat het doel van de avond en van het participatietraject in zijn geheel was en wat met de resultaten zou worden gedaan. De eerste avond had als doel standpunten te inventariseren. Zowel portefeuillehouder als twee ambtenaren (beleid en communicatie) waren aanwezig. 14 inwoners kregen de gelegenheid verhelderende vragen te stellen en vervolgens te reageren op vier stellingen. Deze stellingen gingen over de belangrijkste functies van openbaar groen, voorkeur voor afwisseling van de inrichting van groen, tevredenheid over het huidige beheer en de voorkeur voor kopen dan wel huren van gemeentegroen. Alle gestelde vragen, voorgelegde stellingen en reacties op de stellingen zijn genoteerd en gerapporteerd in de participatiebijlage die later met het Groenbeleidsplan aan de raad is voorgelegd. Wat opvalt is dat er veel anekdotische punten over uitvoering zijn genoteerd en dat de raadpleging weinig sturing lijkt te hebben gegeven. Er is geen analyse beschreven over de uitkomsten.

De tweede inwonerbijeenkomst (10 burgers aanwezig) had visievorming als doel. Hier zijn met name vragen gesteld en genoteerd in de bijlage. Deze gingen over de mogelijke visie, de uitwerking ervan, en over specifieke aspecten van de groenstructuur in gebieden binnen de gemeente. Ook bij de verslaggeving hiervan ontbreekt een analyse van wat in de opbrengst in grote lijnen was en wat ermee gedaan kon of zou worden.

Onder inwoners is ook nog een open enquête gehouden (respons van 55). De vragen in deze enquête kennen deels overlap met de inventariserende avond voor inwoners, maar vormen deels ook een verbreding en verdieping van de daar voorgelegde stellingen. In de participatiebijlage zijn alle vragen en antwoorden gepresenteerd en is bovendien een conclusie met de mee te nemen hoofdpunten opgeschreven.

Er is een drietal avonden georganiseerd voor stakeholders (inventarisatie, visievorming, planvorming). De stakeholders zijn door de gemeente geselecteerd en uitgenodigd en worden de klankbordgroep genoemd. Hierbij zijn onder meer groenbeheerbedrijven, natuurgeoriënteerde verenigingen en adviesraden (wijk-, dorps- en sportraad) uitgenodigd. Voorafgaand aan de eerste avond is nog een enquête onder de klankbordgroepleden uitgezet. De eerste avond (inventarisatie) had 15 deelnemers namens 11 verschillende partijen en is aan

de hand van vrij brede stellingen over betrokkenheid met het onderwerp, functies van openbaar groen en de groene hoofdstructuur doorlopen. De rapportage hierover is niet gespecificeerd naar deelnemer. Wat opvalt is dat de onderwerpen die op de eerste avond besproken zijn grote overlap kenden met de enquête. Bij de tweede avond (visievorming) waren 13 personen namens 11 instanties aanwezig. Hier zijn vragen behandeld vanuit de stakeholders over de mogelijke visie, uitwerking ervan en de resultaten van raadpleging van burgers. Bovendien zijn kaarten van verschillende gebieden met conceptplannen voorgelegd en besproken. De opmerkingen bij deze kaarten zijn niet meegenomen in de verslaglegging die aan de raad is voorgelegd. Het is goed denkbaar dat dit opmerkingen op uitvoerend niveau betrof. De derde en laatste avond (planvorming) is door 9 personen van 6 instanties bijgewoond. Hier is de conceptvisie met gebiedskaarten voorgelegd en zijn nog enkele vragen en opmerkingen genoteerd en in de bijlage opgenomen.

Uit interviews met betrokken stakeholders blijkt dat de deelnemers niet met een heel duidelijk doel vooraf hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten. Er was over het algemeen geen sprake van verschillende belangen. Men heeft niet een heel duidelijk beeld van de terugkoppeling of wat er met de bijdragen is gebeurd. In de genoemde participatiebijlage is overigens ook niet terug te vinden hoe de bijdragen van alle partijen en burgers gewogen zijn. Er is alleen vermeld wat de bijdragen waren. De raad zegt achteraf ook twijfels te hebben gehad bij de representativiteit van de stakeholders, en daar niet goed een inschatting van te hebben kunnen maken.

Naast deze externe raadplegingen zijn ook medewerkers en raadsleden geraadpleegd. Dit valt niet onder burgerparticipatie. Toch willen we opmerken dat de raadsleden in een enquête inhoudelijk zijn bevraagd over hun ervaringen met het gevolgde en uitgevoerde groenbeleid en de wensen ten aanzien van de toekomst. Het betrof hier dus geen kaderstelling ten aanzien van het beleidsproces, maar eerder een voorschot op de besluitvorming zelf.

6.2.4 Evaluatie van het proces

We hebben drie stakeholders geïnterviewd. Zij gaven aan tevreden te zijn over het gevolgde proces. Dit proces is duidelijk uitgelegd en er is goed gecommuniceerd. Voor alle drie de partijen geldt dat zij niet het idee hadden duidelijke standpunten naar voren te moeten laten komen. Voor een groenbeheerbedrijf en de woningcorporatie was deelname aan de avonden een kwestie van contact met de klant (de gemeente) onderhouden. Men had het idee vooral wat expertise in te kunnen brengen en niet zozeer richting te moeten geven aan het beleid. Alle geïnterviewde personen hebben het idee dat de inbreng vanuit de avonden goed is meegenomen in het beleid. In algemene zin geven zij ook allen aan dat het contact met de gemeente op dit gebied altijd goed verloopt. Een van de gesprekspartners geeft aan dat dit in de loop der jaren steeds beter is geworden. Van een duidelijk verschil in de opstelling van de gemeente ten aanzien van participatie voor of na de inwerkingtreding van de Nota burgerkracht is echter geen sprake. Dit is meer een geleidelijk proces geweest.

Twee ambtenaren zijn bevraagd over het verloop van dit proces. De beleidsambtenaar en de communicatieadviseur hebben intensief samengewerkt, zowel bij het opzetten als bij de uitvoering van de burgerparticipatie. Wel zijn vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van dergelijke intensieve participatietrajecten wanneer gekeken wordt naar de ingezette capaciteit.

6.3 De Levensboomlocatie

6.3.1 Samenvatting

Voor de Levensboomlocatie is door de gemeenteraad besloten om aan inwoners te vragen met plannen te komen voor de invulling van de voormalige locatie van een school. Vervolgens is na een aantal voorrondes een verkiezingsavond gehouden waar burgers konden stemmen op het beste idee. Dat idee wordt nu door de desbetreffende indieners zelf uitgevoerd.

Vanuit het ambtelijk apparaat is enigszins sceptisch gereageerd op de manier waarop dit is uitgevoerd. Belangrijkste kritiekpunt is dat de 'lerende raad' (zoals die zichzelf in deze casus omschrijft) geen goed plan had over hoe het proces zou moeten verlopen, welke kaders zouden worden gesteld, wie welke verantwoordelijkheid had en vooral hoe de ambtelijke organisatie hierbij betrokken zou moeten worden. Hierdoor leek het proces vanuit het ambtenarenperspectief ongestructureerd te zijn verlopen.

Ook wordt vanuit ambtenarenperspectief opgemerkt dat voor velen met de verkiezing in januari 2019 het participatietraject gevoelsmatig afgerond is. Er is een winnend plan. Dit terwijl voor het ambtelijk apparaat het leerproces juist dan pas begint. Wie doet wat in de procedure en waarom? Op welke onderdelen / onderwerpen kan en mag ambtelijk nog gestuurd worden nu het een winnend plan betreft. Enige structuur hierin ontbreekt, zo is niet bekend of de 'normale werkwijze' van toepassing is verklaard.

De (winnende) deelnemers voelden zich enigszins gestuurd in het aangaan van een samenwerking met een andere deelnemer. Deze tweede planinbrenger is inmiddels (na stemronde) afgehaakt bij de uitvoering. Hierdoor is er veel onzekerheid bij de planindieners, met name in de periode ná de stemming in januari 2019. Zij geven aan op het moment nog in onzekerheid te zitten over de definitieve doorgang van het gewijzigde plan.

6.3.2 Doelstellingen m.b.t. participatie

Het participatietraject de Levensboomlocatie draaide om leren. Het kende geen concrete, meetbare doelstellingen vooraf. De doelen die geformuleerd zijn, zijn gevisualiseerd in een tekening van het overleg.

Doelen:

- De raad stelt zich op als 'lerende raad' en wil zich ontwikkelen in zijn volksvertegenwoordigende rol.
- Uitvoeren van een experiment op de bovenste trede van de participatieladder
- Tussentijds evalueren van het leerproces
- Nieuwe bestemming vinden voor de Levensboomlocatie

Bij aanvang van het traject heeft de raad aangegeven te willen leren van het proces, zonder verdere expliciete doelstellingen. Het ging daarbij met name om leren in de nieuwe rol. De negen mogelijke rollen van de raad zijn in een illustratie uiteengezet. De raad heeft benoemd dat hij zich specifiek wilde ontwikkelen in de rollen van verbinder, luisteraar en coach algemeen belang.



6.3.3 Procesomschrijving participatie

In een vroeg stadium heeft de raad gesproken over de eigen rollen. In 2017 is Ferenc van Damme van Studio Vers Bestuur gevraagd om voor de raad te spreken over de volksvertegenwoordigende rol van de raad, bedoeld als een inspiratietoespraak. Deze toespraak gaf de raad nieuw perspectief en daaropvolgend zijn workshops georganiseerd over de drie rollen van de raad (kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigende rol). Tabel 3 geeft weer hoe het proces binnen de raad verder is doorlopen.

In de bijeenkomst in 2017 heeft de raad gekozen voor de locatie (De Levensboom). Dat is in een informeel overleg gebeurd (benen-op-tafel overleg) waarna deze keuze in november 2017 formeel is vastgelegd in een democratisch genomen besluit.

"De lerende Raad"



Tabel 3. Tijdsplan Levensboomlocatie (uit raadstuk Participatietraject Levensboomlocatie - tijdlijn vanaf start)

Januari 2017. Studium Generale over volksvertegenwoordigende rol. Toespraak met als onderwerp 'Elimineer de Burger!'

Raadsliden zijn geïnteresseerd, dit leidt tot uitnodigen Ferenc van Damme voor workshop 'betrekken samenleving' als een van de workshops voor de raad op 4 april 2017.

April 2017

Workshops raad met o.a. workshop 'betrekken samenleving': Raadscommunicatie met externe adviseur

Dit leidt tot de aanbeveling uit de raad: Een participatietraject met een bepaald thema doorlopen met de raad.

- Algemeen belang versus persoonlijke belang
- Gevoel van eigenaarschap: maak mensen onderdeel van het beslissingsproces
- Vooraf, vanaf de start, aan helder verwachtingsmanagement doen.
- De raad is 'in the lead' en moet de 'rest' meenemen (college, ambtenaren en de inwoners)
- Vooraf kaders stellen en bepalen hoe hoog je op de participatieladder gaat zitten met dit specifieke onderwerp
- De raad, het college en de ambtenaren zijn samen onderdeel van het leerproces

Juni 2017

Een memo met de aanbevelingen uit de workshops van 4 april 2017 is in de fracties behandeld. De fractievoorzitters spreken in het presidium af dat de aanbevelingen gaandeweg meegenomen zullen worden in documenten en beleid.

September 2017. Informerende raadsbijeenkomst

Aftrapbijeenkomst themakeuze & bepalen participatieruimte

Met de externe adviseur wordt door de raad een themakeuze gemaakt voor een participatietraject en de participatieruimte bepaald. Vervolgens wordt de ruimte bepaald die de inwoners krijgen.

Oktober 2017. Presidium

Alle aanwezigen geven aan dat een participatieproces als dit op prijs gesteld wordt. Belangrijk is het opstellen van kaders en het managen van verwachtingen. Ondersteuning door de provincie wordt op prijs gesteld. Er komt een raadsvoorstel in de raad op basis van het voorgelegde memo aan het presidium.

November 2017. Raad opiniërend en besluitvormend, besluit:

- als raad de invulling van de Levensboomlocatie als participatietraject met de inwoners op te pakken;
- dit participatietraject op te pakken met ondersteuning van de provincie vanuit het programma 'Eigentijds Bestuur'; (Studio Vers Bestuur)
- dat woningbouw het uitgangspunt is voor de invulling van de Levensboomlocatie.

Februari 2018. Informerende raadsbijeenkomst tijdens avond voor aspirant raadsleden:

Vervolgstappen participatietraject Levensboomlocatie

De uitgangspunten worden uitgewerkt door Denkschets. Deze tekeningen worden de raad voor opiniërende bespreking en besluitvorming voorgelegd op 10 en 24 april 2018

April 2018 Informerende raadsbijeenkomst over de planning en de relatie van dit leertraject met de Omgevingsvisie/ Omgevingswet

April 2018. Raad opiniërend en besluitvormend, besluit:

- De op de tekeningen 1, 2 en 3 verbeelde uitgangspunten en kaders vast te stellen;
- Dat de raad op verschillende nieuwe rollen wil focussen in het leerproces (tekening 4) waarvoor verschillende vaardigheden nodig zijn (tekening 5);
- Een krediet van € 50.000 beschikbaar te stellen voor de kosten van voorbereiding en planning, dit bedrag te activeren en deze kosten te dekken uit de opbrengst.

Communicatie

In april 2018 zijn de doelen en de kaders van het traject vastgelegd in een illustratie. Na deze bijeenkomst is er gecommuniceerd naar de inwoners. Er zijn drie inspiratiebijeenkomsten georganiseerd in mei, juni en juli. Er zijn brieven gestuurd en flyers uitgedeeld, ook door raadsleden zelf. De toenmalig griffier geeft aan dat er tijdens dit traject bewust op een andere manier gecommuniceerd is door de gemeente. Waar normaal gesproken alleen via de krant en website wordt gecommuniceerd, zijn mensen dit keer actief opgezocht en aangespoord om het woord te verspreiden. De toenmalige griffier geeft aan deze andere manier van communiceren ook een doelstelling van de gemeenteraad was.

In de periode na de zomer van 2018 is een website gelanceerd en zijn basisscholen bezocht en benaderd om plannen laten maken door de scholieren. In november is een tentoonstelling voor de basisschoolkinderen georganiseerd. De deadline voor het indienen van plannen door volwassenen lag in november 2018. Na het verstrijken van deze deadline zijn twee expertmeetings georganiseerd waar de planindieners een toelichting konden geven op hun ideeën.

Tabel 4. Tijdspad planinbrengers

26 november 2018	1e expertmeeting: toelichting op de plannen
27 november 2018	Raadsbesluit over besluitvormingsproces (besluitvormend): In te stemmen met het besluitvormingsproces Levensboomlocatie.
17 december 2018	2e expertmeeting: toelichting op de plannen
21 januari 2019	Beslissingsavond volgens door de raad vastgestelde besluitvormingsproces

De planindieners namen veel initiatief in het communiceren naar de inwoners. *‘We zagen aan het einde van het traject het effect [van de actieve communicatiestijl]. Vanuit het communicatieoogpunt konden wij als gemeente ‘achterover’ hangen voor wat betreft het oproepen van inwoners om te stemmen op plannen, het werd echt overgenomen door de deelnemers. Dat was heel bijzonder om te ervaren. Hierbij moet vermeld dat de gemeente toen wel gezorgd heeft voor het zorgvuldig evenwichtig en gelijkwaardig communiceren van alle ingediende plannen voordat de inwoners hun keuze gingen maken.’* (toenmalig griffier)

De deelnemers geven aan dat zij de communicatie gedurende het traject als goed hebben ervaren. Ze geven daarbij wel duidelijk aan dat het heel zichtbaar was dat de gemeenteraad zelf zoekende was. Dit uitte zich onder meer in de keuze van de raad om bepaalde kaders vaag te houden. Dit paste de (winnende) planindieners niet direct, maar zij geven aan wel begrip te hebben voor deze keuze. De planindieners zijn wel kritisch over de communicatie na afloop van het officiële participatietraject en geven aan dat er na de stemronde veel onzekerheid is ontstaan over het realiseren van het plan. Ook stellen ze dat andere inwoners aangegeven hebben graag te willen weten wat de stand van zaken is: zij hebben hun stem uitgebracht, maar weten nu niet hoe de uitvoering ervoor staat.

Kaders

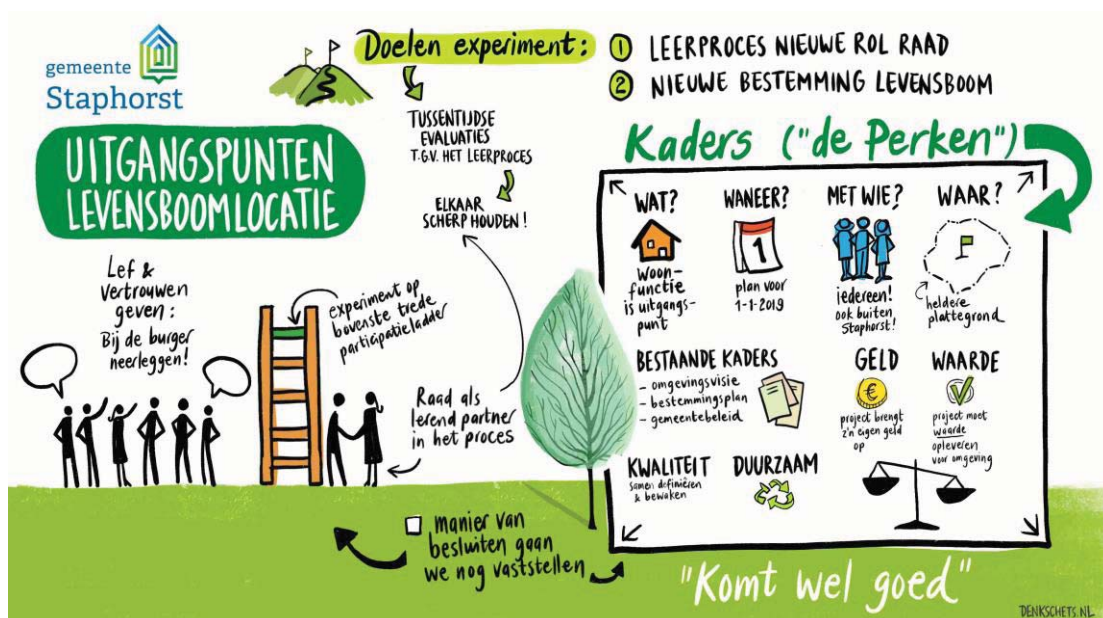
Er is discussie geweest over de kaders van het traject binnen de raad. Er is een afweging gemaakt tussen het volledig vrijlaten (kaderloos) van het proces of het meer inkaderen ervan. Uiteindelijk is gekozen om als kader mee te geven dat voor de locatie een invulling met

een woonbestemming gezocht werd. Dit is samen met een aantal andere kaders meegegeven aan potentiële planindieners:

- Een woonfunctie is het uitgangspunt.
- Het plan moet uiterlijk 1 januari 2019 klaar zijn.
- Iedereen mag meedoen, ook mensen van buiten de gemeente Staphorst
- Er moet een heldere plattegrond worden toegevoegd
- Er moet rekening gehouden worden met bestaande kaders (omgevingsvisie, bestemmingsplan, gemeentelijk beleid)
- Het project brengt z'n eigen geld op.
- Het project moet waarde opleveren voor de omgeving.
- Het project moet van kwaliteit zijn (samen definiëren wat dat is).
- Het project dient duurzaam te zijn.

De manier van communiceren over de kaders heeft voor onduidelijkheid gezorgd. De illustraties waren uiteindelijk niet helder genoeg en daardoor werden de kaders opgerekt. Inwoners hebben teruggegeven dat het kader over de woonfunctie te beperkend was en daarom door sommige planindieners is genegeerd. Dat iedereen mee mocht doen was voor de planindieners van het uiteindelijke winnende idee belangrijke ruimte, omdat de lokale initiatiefnemer een zakelijk partner uit Zwolle had.

Ook het kader dat stelt dat het project waarde moest opleveren heeft voor onduidelijkheid gezorgd. Er bestond verwarring over de vraag of dit alleen economische waarde of ook maatschappelijke waarde kon zijn. Het kader met betrekking tot de financiën bleek voor de planindieners eveneens moeilijk, omdat de kosten van de grond niet bekend waren. Deze kosten werd als afhankelijk van de waarde gezien: Bij een grote maatschappelijke waarde zou de gemeente de grondprijs anders stellen dan bij lagere maatschappelijke waarde. Ook de manier van besluitvorming moest op dit moment nog vastgesteld worden.



Tussentijds bijsturen

Als gevolg van het lerende aspect van het traject is er tussentijds bijgestuurd. De manier van besluitvorming – volledig bij de inwoners neergelegd door middel van een verkiezing – is

gedurende het traject vastgesteld. Het uitgangspunt dat ook mensen van buiten Staphorst betrokken mochten zijn is in een later stadium verder ingekaderd. Er is voor gekozen om alleen inwoners van de gemeente Staphorst uiteindelijk stemrecht te geven.

In de eerste ronde zijn er veel plannen ingediend, ruim 35. De raad heeft gestuurd op onderlinge samenwerking van de plannen en op het samenvoegen van plannen waar inhoudelijke overlap in zat. De deelnemers zien dit als belangrijk leerpunt voor de gemeente. De planinbrenger van het winnende concept geeft aan: *‘Zij hebben onderschat dat die samenwerking met een ander plan, dat wij waren in een hele andere fase. Je gaat gedwongen bij elkaar in een schuitje zitten. Dat één partij toch afhaakt, dat mag niet betekenen dat alles dan volledig op de schop gaat.’*

6.3.4 Evaluatie van het proces

Het participatietraject bij de Levensboomlocatie is zowel formeel als informeel geëvalueerd. De belangrijkste doelstelling vooraf betrof het opstellen als ‘lerende raad’: willen leren en ontwikkelen in de volksvertegenwoordigende rol.

Samenvattend zou ik het als volgt stellen: wees duidelijk in de kaders, wat kan wel, wat kan niet. Doe die stemronde wat anders. Ga niet te veel vergaderen en koppel beter terug na afloop (Planinbrenger winnend concept).

De formele evaluatie is eveneens in illustraties vastgelegd. De raad heeft geleerd dat hij meer over moet vastleggen over de eigen rol. Daarnaast is geconstateerd dat de raadsleden meer eigenaar moeten worden van het proces. Bij de Levensboomlocatie lag het eigenaarschap meer bij de externe procesbegeleider dan bij de raad zelf.

De belangrijkste punten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen zijn:

- Er is behoefte aan duidelijkheid en kaders bij de inwoners.
- Er is behoefte aan meer informatie over het proces. Dit moet vooraf bekend zijn zodat mensen niet teleurgesteld worden. Onduidelijke kaders hebben geleid tot onrealistische plannen.
- De illustraties met kaders e.d. gaven ruimte, maar hiernaast is ook een tekstdocument met meer informatie nodig. Als leerpunt wordt meegenomen dat er helderheid moet zijn over de verwachtingen.
- Bewoners verwachten een vervolgprogramma, in plaats van drie identieke avonden (de drie inspiratiebijeenkomsten in mei, juni, juli) die qua invulling min of meer gelijk waren.
- Bij de eerste bijeenkomst ontstond er vertrouwen bij de inwoners.
- De raad was aanwezig, maar niet in een bijzonder actieve rol. Dit heeft ruimte gecreëerd en vertrouwen gegeven bij inwoners.
- Het stemproces moet beter geregeld worden.

Eén vraag vanuit de raad blijft open staan in de evaluatie: *‘zijn wij positief omdat de uitkomst positief is?’* Deze vraag is tijdens het gesprek met de raadsleden aan bod gekomen. In eerste instantie is dit onderschreven: als zij niet achter de uitslag van de stemming hadden gestaan, dan zou het experiment ook niet als (dusdanig) positief zijn ervaren. Men ziet echter ook in dat een dergelijk breed gedragen plan vanuit de gemeenschap eigenlijk *‘niet mis kan gaan’*.

Deze punten uit de officiële evaluatie komen goed overeen met de overige gevoerde gesprekken met de voormalig griffier, de procesbegeleider en ‘lerend partner’, en de twee

planindieners. In deze gesprekken kwamen nog aanvullende punten naar voren over de rollen en de werkwijze.

Rollen

Het leren loslaten is gedeeltelijk gelukt. De raad is op een gegeven moment terugggegaan naar de controle en kaderstelling (zie het tussentijds bijsturen). Het kader dat het plan voor januari 2019 af moest zijn gaf tevens veel druk op het project waardoor er minder ruimte was voor het lerende aspect. Met de diverse rollen is uiteindelijk weinig gedaan. Er is weinig tot geen zelfreflectie geweest tussendoor, voornamelijk vanwege drukte. Dit wordt gezien als een gemiste kans en is een belangrijk leerpunt voor een volgend traject.

Werkwijze

De werkwijze met de externe partij als inspirator, externe procesbegeleider en 'vrije' partij die tijdens het proces kan reflecteren, is voor herhaling vatbaar. De raad geeft zelf aan nog niet zonder procesbegeleider te kunnen, *'daar zijn we te verschillend voor'*. Bij de Levensboom heeft men wel geleerd om met elkaar in gesprek te gaan.

Enkele kritische opmerkingen zijn door een medewerker van de gemeente gemaakt over de manier waarop de gemeentelijke organisatie is betrokken bij het participatietraject. Doordat er sprake was van externe begeleiding, was de rol van vaste medewerkers van de gemeente beperkt. Dit creëerde volgens een gesprekspartner ook een afstand met de ambtelijke organisatie. Het gros van de medewerkers heeft volgens die gesprekspartner inhoudelijk niets van doen met het plan en kent het leertraject (nu nog) niet. De inhoudelijk betrokken medewerkers kwamen pas in beeld rondom en na de verkiezingen. Dit alles maakt het volgens de medewerker zeer lastig aan te haken in de nieuwe denk- en werkwijze. De inhoudelijk verantwoordelijke medewerker voor burgerkracht is op geen enkele wijze op de hoogte gebracht van het proces dat door de raad werd gestart/gelopen. Hij werd ook expliciet niet uitgenodigd voor de evaluatiebijeenkomst. Ook bij de evaluatie stelt de medewerker dat er meer gecommuniceerd had kunnen worden met de organisatie.

6.4 Nota Bestrijding armoede en schulden

6.4.1 Samenvatting

Deze nota is door een externe adviseur opgesteld. Op aangeven van de gemeente is een aantal stakeholders geraadpleegd bij een inventariserende ronde. De bevindingen uit deze ronde zijn door de adviseur samengevat en gepresenteerd op een informatiebijeenkomst waar zowel stakeholders als raadsleden aanwezig waren. Na deze bijeenkomst heeft de adviseur de nota opgesteld. Het concept is voorgelegd aan de Adviesraad sociaal domein. Het advies van deze raad is door het college van B&W meegenomen door een aantal aanpassingen te doen.

6.4.2 Doelstellingen m.b.t. participatie

De nota is bedoeld om afgestemd minimeer vast te stellen. Het beleidsplan schulden en schuldhelpverlening moest van rechtswege worden geactualiseerd, terwijl in de loop van de jaren ook meer voorzieningen werden aangeboden. Met het beleidsplan is dus een actueel beleidskader geformuleerd met een integrale aanpak voor het voorkomen en bestrijden van armoede en schulden.

In de startnotitie die bij aanvang van het opstellen van dit beleid is voorgelegd, is uitgesproken dat het beleidsvormingsproces twee fasen zou moeten kennen. Er zou een evaluatieve

en inventariserende fase moeten plaatsvinden waarbij belanghebbenden geraadpleegd zouden worden over de ervaringen met het toenmalige beleid en wensen voor de toekomst. Daarna zou de nota zelf kunnen worden opgesteld.

6.4.3 Procesomschrijving participatie

Deze nota is door een externe adviseur opgesteld, die de opdracht hiervoor heeft gekregen na vaststelling van de startnotitie. De verantwoordelijke beleidsambtenaar heeft een aantal stakeholders voorgesteld die geraadpleegd moesten worden bij de inventariserende (en evaluatieve) ronde. Deze lijst is door de externe adviseur aangevuld op basis van zijn ervaringen in soortgelijke opdrachten die hij voor andere gemeenten had uitgevoerd. De geraadpleegde belanghebbenden waren geen individuele burgers of cliënten die te maken hadden met gemeentelijke diensten in het kader van armoedebeleid, maar organisaties die met deze groep in contact stonden vanuit hun eigen functie. Er is gesproken met onder andere vertegenwoordigers van Stichting Hulpmaatje De Kern, GKB, Woningstichting Vechthorst, Vluchtelingenwerk en Humanitas. Aan alle partijen is steeds gevraagd hoe men de uitvoering van de regelingen die onder het beleidsplan komen te vallen heeft ervaren (evaluatie). Daarnaast is gevraagd welke wensen of adviezen men mee kon geven ten aanzien van het nieuwe beleid en is gepeild voor welke maatregelen draagvlak bestond.

De bevindingen uit deze ronde zijn door de adviseur samengevat in een voortgangsnotitie en gepresenteerd op een informatiebijeenkomst waar zowel stakeholders als raadsleden aanwezig waren. Zo konden de stakeholders zien wat het resultaat was van hun inbreng en daar ook nog op reageren. In deze notitie is een kwantitatieve beschrijving te vinden van de situatie ten aanzien van armoede in de gemeente. Vervolgens zijn de toenmalige regeling en andere vormen van ondersteuning beschreven. Hier zien we inbreng van enkele belanghebbenden terug, maar enkel op een feitelijk beschrijvende manier. Het derde onderdeel (Opvattingen, wensen en constatering) bevat van één opmerking over het algemene draagvlak voor het verbeteren van schuldpreventie en het introduceren van vroegsignalering van schulden. Verder is van sommige punten niet goed te achterhalen of dit feitelijke constatering betreft, een analyse van de externe adviseur of een (combinatie van) standpunt(en) van geraadpleegde partijen. Tijdens een interview met de externe adviseur heeft deze aangegeven dat de belanghebbenden grotendeels eensgezind waren en dat slechts één partij verdergaande maatregelen heeft bepleit. Dit standpunt is wel met het college besproken, maar is in de notitie niet terug te vinden.

Na deze bijeenkomst heeft de adviseur de nota Bestrijding armoede en schulden opgesteld. Het concept is voorgelegd aan de Adviesraad sociaal domein. Het advies van deze raad is door het college van B&W meegenomen door een aantal aanpassingen te doen. Dit betrof geen inhoudelijke wijzigingen van het beleid, maar vooral aanscherping van de teksten. Uit het advies van de adviesraad bleek namelijk dat een aantal punten die duidelijk uit de nota naar voren hadden moeten komen, blijkbaar niet duidelijk genoeg waren opgeschreven. Ook heeft het college een aantal adviespunten naast zich neergelegd omdat deze de uitvoering zouden betreffen en niet op beleidsniveau betrekking hadden.

De drie geïnterviewde stakeholders zijn over het algemeen tevreden over het verloop van het participatieproces. Aangetekend moet worden dat alle drie aangaven geen standpunten te hebben die heel erg afweken van de bestaande beleidslijn en dat daarmee ook geen grote zorgen bestonden over het al dan niet goed meenemen van de input. De adviesraad sociaal domein heeft wel aangegeven dat hij liever (ook) eerder in het proces betrokken geweest, in de inventarisatiefase, zodat daar al input geleverd had kunnen worden. Alle betrokken partijen geven aan tevreden te zijn over de communicatie over het proces.

Voor alle partijen geldt ook dat zij geen zicht hebben op het effect van de Nota Burgerkracht op de manier waarop de gemeente sinds 2015 is omgegaan met burgerparticipatie, en meer specifiek of de nota een verandering heeft veroorzaakt. De gesprekspartner namens de adviesraad sociaal domein geeft wel aan dat deze adviesraad veel beter wordt betrokken bij besluitvorming dan de wmo-raad voorheen, waar zij ook zitting in had. Dit is echter geen direct gevolg van de Nota burgerkracht.

6.4.4 Evaluatie van het proces

De betrokken partijen is gevraagd hoe zij het proces hebben ervaren. De in de evaluatieve fase betrokken partijen geven aan dat zij zich voldoende op de hoogte gesteld voelden over wat er met hun opmerkingen is gedaan, doordat ze de informatieve bijeenkomst konden bijwonen en daar nog commentaar konden geven. Deze partijen hebben ook het gevoel dat hun inbreng voldoende is meegenomen. Hier kan meespelen dat, volgens de externe adviseur, er geen sprake was van sterk uiteenlopende meningen over het beleid, noch van partijen die grote veranderingen nodig achtten.

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Analyse huidig beleid

Ten aanzien van het beleid constateren we dat de gemeente Staphorst in haar beleid een heldere visie heeft uitgesproken voor het inzetten van burgerparticipatie. Hiermee is vooral voortgeborduurd op het eerdere beleid ten aanzien van burgerparticipatie, met inachtneming van een evaluatie door de rekenkamercommissie. Er is daarmee geen sprake van een grote koerswijziging of verandering met de inwerkingtreding van de nota, maar meer van een aanscherping met inachtneming van aanbevelingen van de evaluatie. In de Nota burgerkracht zijn doelstellingen genoteerd waarin duidelijk wordt uitgesproken dat men het nut en de noodzaak van burgerparticipatie inziet. Burgerparticipatie wordt als belangrijk middel gezien om de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid te verbeteren.

Tegelijk moeten we ook constateren dat de doelstellingen niet goed geoperationaliseerd zijn. Er wordt bijvoorbeeld niet gedefinieerd hoe 'kwaliteit van het beleid' gemeten zou kunnen worden. Hetzelfde geldt voor 'draagvlak voor het beleid'. Logisch gevolg is dat ook niet is uitgesproken in welke mate deze kwaliteit en dit draagvlak verbeterd zouden moeten worden. Wat ook opvalt is dat de doelstellingen geen rekening houden met de kosten die aan burgerparticipatie kunnen kleven. Het goed uitvoeren van burgerparticipatie kost inzet en capaciteit van de gemeentelijke organisatie: er moeten oproepen worden gedaan en/of uitnodigingen worden verstuurd, bijeenkomsten worden georganiseerd etc. Daarnaast moet goed verslag worden gedaan van de activiteiten die zijn ondernomen, de opbrengsten daarvan en de manier waarop dit is meegenomen in het opstellen van beleidsstukken. Hierdoor zou men de vraag kunnen opwerpen welke opbrengst minimaal gewenst is bij een bepaalde investering. Als die vraag niet wordt gesteld en kosten buiten beschouwing worden gelaten, dan betekent dat impliciet dat meer participatie altijd beter is, zolang het maar een kleine verbetering in kwaliteit en/of draagvlak oplevert. Dit zou tot keuzes kunnen leiden die op termijn een grote aanspraak op de personele capaciteit inhouden.

In zowel de Nota als het Handboek wordt zeer ambitieus en gedetailleerd uitgewerkt wat de mogelijkheden voor burgerparticipatie zijn, zowel in mate van participatie (participatieladder) als in de fasering (wanneer in het beleidsontwikkelp proces). Hier blijft het echter bij; er wordt wel opgemerkt dat beargumenteerde keuzes moeten worden gemaakt over hoe, met wie, wanneer en in welke vorm participatie moet worden toegepast. Er wordt echter geen richting gegeven aan de inhoudelijke medewerker die voor een bepaald beleidsproces deze keuzes moet maken. Ook is er geen coördinerende of ondersteunende rol neergelegd bij

iemand in de organisatie die ervoor kan zorgen dat bij het maken van al deze keuzes een consistente lijn wordt gevolgd. De keuzes worden wel bevestigd door de manager en portefeuillehouder, maar het is de vraag in hoeverre die de voorgelegde keuzes nog kritisch zullen doorlichten en zo bewaken dat de gemeente consistente keuzes maakt.

De nieuwe coalitie heeft in haar akkoord een keuze gemaakt voor het borgen van beargumenteerde keuzes voor onder meer de inzet van burgerparticipatie in zogeheten startnotities. Omdat het Handboek echter nadien niet meer bijgewerkt is, is niet helemaal helder hoe het proces om tot een keuze voor bepaalde vormen van burgerparticipatie te komen zou moeten verlopen. In het Handboek wordt de portefeuillehouder aangewezen als degene die de beslissing neemt, waarna de medewerker aan de slag kan. De startnotitie zou echter nog besproken moeten worden in de gemeenteraad, die daar dus ook nog een uitspraak over kan doen. De raad zou bovendien via de langetermijnagenda (waarop de onderwerpen die de komende tijd behandeld worden staan vermeld) de wens kunnen uitspreken voor burgerparticipatie bij bepaalde onderwerpen. Ook de manier waarop deze wens wordt meegenomen in de keuze voor specifieke vormen van burgerparticipatie is niet helder terug te vinden.

7.2 Analyse casestudy's

7.2.1 Groenbeleidsplan

De bijeenkomsten in het kader van burgerparticipatie zijn bij het opstellen van het Groenbeleidsplan goed verlopen en nuttig geweest. Gezien de lange doorlooptijd van het beleidstraject is wat de bijeenkomsten betreft geen sprake van overdaad. Bij de twee afgenomen enquêtes is echter te constateren dat er grote overlap bestond met de onderwerpen die behandeld zijn tijdens de eerste bijeenkomsten met respectievelijk inwoners en stakeholders. Bij die tweede groep is ook te constateren dat de deelnemers bij enquête en bijeenkomst nagenoeg dezelfde waren. De enquête onder burgers was niet statistisch representatief en doordat iedereen kon reageren is het de vraag of bepaald kon worden of deze inhoudelijk representatief was; het was immers niet na te gaan wie de vragenlijst heeft ingevuld. Al met al zijn vraagtekens te zetten bij de doelmatigheid van beide enquêtes.

Ten aanzien van de verslaglegging in de participatiebijlage merken we op dat het lovenswaardig is dat zeer veel informatie aan de raadsleden is gepresenteerd. Er is een goede poging gedaan om alle bevindingen uit de diverse participatie-activiteiten te presenteren en de raad mee te nemen in dit proces. Tegelijk moet worden geconstateerd dat dit waarschijnlijk nog beter was gelukt als in dit document wat meer nadruk was gelegd op de analyse van de bevindingen. Met andere woorden; hoe zijn alle verschillende resultaten meegenomen in het proces en op waarde geschat. Tijdens een gesprek met raadsleden is gebleken dat zij moeite hadden de bevindingen over de inbreng op waarde te schatten en twijfels hadden bij de representativiteit van de deelnemers. Dit had kunnen worden ondervangen door in de participatiebijlage meer van dit denkproces vast te leggen.

De rekenkamercommissie stelt vraagtekens bij het enquêteren van raadsleden en medewerkers van de organisatie. Van raadsleden mag verwacht worden dat zij hun politiek inhoudelijke standpunten inbrengen in openbare vergaderingen. Indien behoefte was aan een inventarisatie van standpunten dan had dit bijvoorbeeld met een bespreking van een oriënterende notitie gekund. De nu gekozen raadpleging heeft als groot risico dat het beleidsstuk zonder uitgebreide openbare behandeling wordt vastgesteld, zodat de schijn kan ontstaan dat er amper sturing plaatsvindt. Bij het enquêteren van medewerkers zetten we ook vraag-

tekens: een enquête suggereert dat de inbreng van medewerkers op kwantitatieve basis is meegenomen (wat vinden de meesten?) en niet op basis van expertise.

Concluderend stellen we vast dat in deze casus zeer veel aandacht is geschonken aan het zoveel mogelijk betrekken van burgers en stakeholders. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid een positief effect gehad op het draagvlak voor het beleid. Toch is de manier waarop de verschillende input is meegenomen (vanuit burgerparticipatie maar ook vanuit raad en organisatie) onvoldoende transparant gecommuniceerd naar de raad, maar ook naar belanghebbenden.

7.2.2 De Levensboomlocatie

Het proces omtrent de Levensboomlocatie is al uitvoerig geëvalueerd door de betrokkenen. De resultaten van deze evaluatie zijn terug te lezen in paragraaf 6.3.4. Een uitgebreide analyse als aanvulling op deze evaluatie is dan ook niet nodig. Toch willen we enkele punten maken ten aanzien van deze casus.

Ten eerste merken we op dat dit dossier een uniek karakter heeft, zowel in uitvoering als in de functie die het dossier heeft binnen het proces van de gemeenteraad om een lerende rol aan te nemen. Tijdens dit traject is de gemeenteraad ver buiten zijn *comfort zone* getreden. Hiervoor is terecht hulp en begeleiding ingeschakeld van buitenaf.

Er moet wel voor gezorgd worden dat bij het inschakelen van externe begeleiding ook de interne medewerkers goed worden betrokken en meegenomen bij het proces. Wanneer er gesproken wordt over een 'lerende raad', moet in gedachten worden gehouden dat dit ook een verandering inhoudt voor de gemeentelijke organisatie. Door beter te communiceren en medewerkers meer mee te nemen in het proces en bij de evaluatie, kan ervoor gezorgd worden dat er ook sprake is van een 'lerende organisatie'.

We willen ook opmerken dat het unieke karakter van dit dossier en het ervaren succes niet moet afleiden van de ambities ten aanzien van burgerparticipatie in het algemeen. Casussen als de Levensboomlocatie komen niet aan de lopende band voor. Ondertussen is het zaak ook vooral aandacht te houden voor de omgang met burgerparticipatie bij meer traditionele beleidsvormingsprocessen, zoals die in de andere twee casestudy's.

7.2.3 Nota Bestrijding armoede en schulden

Er is een aantal beschouwingen te maken naar aanleiding van deze casus. Ten eerste is duidelijk dat ervoor gekozen is om geen burgers of cliënten zelf te benaderen voor het leveren van inbreng. De externe adviseur geeft aan dat het in het algemeen bij het opstellen van minimeleiders moeilijk is om individuele burgers bereid te vinden inbreng te leveren; het onderwerp is vrij abstract en complex, terwijl deelname aan het participatietraject ook een bepaald stigma kan opleveren. Zeker in Staphorst, waar volgens diverse betrokkenen een groot arbeidsethos bestaat en men niet makkelijk bij de gemeente aanklopt voor hulp, is dit een relevante factor. Deze keuze wordt in de beleidsnota echter in het geheel niet meer toegelicht terwijl dit de gemeenteraad wel meer had kunnen meenemen in het proces.

De Adviesraad sociaal domein heeft aangegeven dat hij liever ook bij de evaluatie en inventarisatie betrokken was geweest. Enerzijds is te begrijpen dat het advies van deze raad zo laat in het proces gevraagd wordt. Dit is immers het moment waarop maximaal bekend is waar de gemeente naartoe wil met het beleid. Aan de andere kant zou wellicht kunnen worden overwogen de adviesraad twee keer te betrekken. Input die in een eerder stadium

wordt meegegeven kan ook worden gebruikt om voor te leggen aan andere belanghebbenden. Zo kan door interactie nog meer informatie worden opgehaald.

De notitie waarin de evaluatie en inventarisatie is gepresenteerd, is naar ons oordeel te grofmazig geweest. Het is onvoldoende helder opgeschreven welke standpunten precies zijn ingebracht en op welke manier deze zijn meegenomen bij het uiteindelijke opstellen van de beleidsnota. Een licht afwijkend standpunt is zelfs door de adviseur met het college besproken maar niet in de notitie met bevindingen opgenomen. Hierdoor heeft de gemeenteraad onzes inziens onvoldoende zicht gekregen op het verloop en de opbrengst van de burgerparticipatie. Ook bij een onderwerp als dit, waarbij geen sterke koerswijziging is gekozen en zeer breed draagvlak aanwezig is voor het vastgelegde beleid, is deze transparantie van belang.

7.3 Conclusies casestudy's

Uit de onderzochte casussen zijn vijf aspecten naar voren gekomen die relevant zijn voor de evaluatie van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Staphorst. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

- Burgerparticipatie algemeen: de manier waarop de gemeente burgerparticipatie benadert
- Participatiegraad: de manier en intensiteit van participatie
- Communicatie: de invulling van contact tussen de raad, bewoners en andere partijen
- Vertaling naar beleid: hoe de input van de participatie in het nieuwe beleid wordt verwerkt
- Rollen van de raad: de verschillende rollen van de gemeente in contact met inwoners

In paragraaf 7.3.1 tot 7.3.5 worden de successen en de aandachtspunten op een rij gezet. We baseren deze paragraaf op de casestudy's en geven, waar relevant, aan op basis van welke specifieke casus het punt gebaseerd is. We gebruiken hiervoor drie afkortingen:

- LBL Levensboomlocatie
- GBP Groenbeleidsplan
- A&S Nota bestrijding armoede en schulden

7.3.1 Burgerparticipatie algemeen

Gemeente Staphorst heeft met name met het experiment de Levensboomlocatie (LBL) een gedurfde stap gezet met burgerparticipatie. Het participatietraject is ingezet op de hoogste trede van de participatieladder, waarbij de inwoners – binnen enkele kaders – vrij konden ontwerpen én beslissingsbevoegdheid hadden voor de invulling van het lege terrein van de voormalige basisschool de Levensboom

Successen	Aandachtspunten
Initiatief vanuit de raad voor burgerparticipatie in verstrekende vorm (LBL)	Proces LBL vooraf onbekend
Experiment in loslaten (LBL)	Bijsturing tijdens proces nodig (LBL)
Inschakelen externe procesbegeleider (LBL)	Argumentatie voor keuzes t.a.v. participatie niet altijd herleidbaar (GBP, A&S)
Uitgebreid verslag inbreng (GBP)	Niet goed herleidbaar hoe inbreng is verwerkt in

	beleid (GBP, A&S)
Deelnemers geven aan opnieuw te willen participeren	

Er zijn veel lessen geleerd tijdens de Levensboomlocatie, waarvan ‘leren loslaten’ één van de belangrijkste was voor de raad. Als aandachtspunt zien we dat door het lerende aspect er nog veel onduidelijkheid is geweest richting de deelnemers en dat er tussentijds is bijgestuurd. Dit wordt echter goed begrepen door de inwoners en men geeft aan om opnieuw deel te willen nemen bij volgende participatietrajecten. Dat laatste geldt voor alle drie de onderzochte casussen. Participanten durven zich kritisch op te stellen richting het traject waar zij aan hebben deelgenomen, maar uiten ook duidelijk een blijk van waardering naar de gemeente Staphorst.

Bij de andere twee casussen die we hebben bestudeerd is minder vergaand gebruik gemaakt van burgerparticipatie. Bij het Groenbeleidsplan zien we dat de gemeente op een zeer uitgebreide wijze zowel burgers als belanghebbende organisaties heeft betrokken bij het beleidsproces, zij het dat de inbreng niet verder gaat dan een adviserende rol. Bij dit project is een belangrijk leerpunt dat de manier van omgang met de inbreng niet te achterhalen is uit de (uitgebreide) verslaglegging van het participatietraject. Bij de nota Bestrijding armoede en schulden is minder inbreng opgehaald (namelijk niet bij burgers). Bij deze casus is geconstateerd dat de verslaglegging niet goed herleidbaar was. Voor beide casussen geldt overigens dat de inbreng van de deelnemers vrij eenduidig was en er in redelijke mate consensus was. Het is mogelijk dat hierdoor de noodzaak voor het expliciet toeschrijven van de standpunten aan specifieke belanghebbenden minder groot is geacht.

Op basis van alle informatie die tijdens dit onderzoek naar voren is gekomen kunnen we vaststellen dat de gemeente een open blik heeft voor participatie, maar dat het nog niet systematisch wordt toegepast. Er zijn bovendien niet veel casussen bekend waar burgerparticipatie een duidelijke rol in heeft gespeeld.

7.3.2 Participatiegraad

In het geval van de drie casestudies zijn er duidelijk verschillende vormen van participatie gehanteerd. De participatiegraad varieert van het informeren van partijen (burgers, bedrijven of organisaties) tot raadplegen, adviseren, coproductie en laten meebeslissen door partijen. Coproductie en laten meebeslissen is alleen voorgekomen bij de Levensboomlocatie, informeren, raadplegen en adviseren komt vaker voor. Binnen de diverse participatietrajecten zijn twijfels geuit over de representativiteit van de deelnemende inwoners en/ of partijen.

Successen	Aandachtspunten
Beslissingsbevoegdheid bij inwoners (LBL)	Onderbouwing van keuzes voor participatiegraad afwezig
Raadplegende, adviserende en informerende rol (GBP)	Representativiteit van participatie in het geding (GBP)
	Geen individuele inwoners of cliënten betrokken (A&S)

We constateren dat een duidelijke, herleidbare onderbouwing om voor een bepaalde participatiegraad te kiezen niet standaard aanwezig is. Ook de onderbouwing voor bepaalde partijen en deelnemers is niet altijd aanwezig of eenduidig. In het geval van de casus Armoede en Schulden is ervoor gekozen om geen inwoners of cliënten te betrekken. We zien

dat trajecten vanuit de afdeling Ontwikkeling & Beheer veelal een meer directe link met burgerparticipatie hebben dan trajecten vanuit de afdeling Samenleving. De afweging wordt echter niet systematisch gemaakt op basis van consistente richtlijnen. In plaats daarvan is er eerder sprake van een persoonlijke afweging van de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker. De op basis van deze afweging gemaakte keuze wordt vervolgens voorgelegd aan het MT en de portefeuillehouder / het college.

7.3.3 Communicatie

We zien veel positieve punten op het gebied van communicatie terugkomen in de drie casussen. Met name in de casus Levensboomlocatie en de casus Groenbeleidsplan krijgt expliciet van deelnemende partijen een positieve waardering voor de communicatie tijdens het proces. De gemeente heeft bij de Levensboomlocatie op alternatieve wijze gecommuniceerd met inwoners, wat medegeholpen heeft aan het eigenaarschap van de planindieners.

Een belangrijke aantekening hierbij is in het geval van de Levensboomlocatie dat de communicatie naar inwoners gestagneerd is na de formele afronding (de stemming). Bewoners worden niet op de hoogte gehouden van de verdere ontwikkelingen rond het ontwerp en de planindieners van het winnende concept geven aan dat er na de stemronde behoefte was geweest aan een vast contactpunt bij de gemeente, waar de doorontwikkeling van het plan in samenwerking mee opgepakt kon worden.

Successen	Aandachtspunten
Tevredenheid over communicatie tijdens het proces.	Communicatie vertaling van input naar beleid onvoldoende transparant (GBP)
Actieve houding gemeente in communicatie (LBL)	Communicatie na stemronde LBL onduidelijk naar planinbrengers
Deelnemers zeer betrokken en actief in eigen communicatie naar inwoners (LBL)	Communicatie over stand van zaken na stemronde LBL afwezig naar inwoners
Intensieve samenwerking tussen beleidsambtenaar en communicatieadviseur (LBL en GBP)	
Interne verslaglegging van proces en communicatie naar raadsleden (LBL en GBP)	
Raadsleden in directe communicatie met inwoners en deelnemers (LBL)	

7.3.4 Vertaling naar beleid

Waar de communicatie tijdens en over het proces over het geheel genomen helder is verlopen, zien we dat er onvoldoende transparantie is over hoe de input van burgerparticipatie uiting krijgt in het uiteindelijke beleid. De inbreng van inwoners en overige partijen is meegenomen, maar hoe de afweging tot stand is gekomen is niet altijd duidelijk. De terugkoppeling over het eindresultaat mag tevens concreter teruggekoppeld worden aan de gemeenschap.

Successen	Aandachtspunten
Invulling LBL volledig aan de inwoners overgelaaten	Tussentijds kaders aangescherpt (LBL)
Input inwoners en stakeholders meegenomen in definitief beleid (GBP)	Vertaling naar beleid niet herleidbaar (GBP)
	Onvoldoende transparantie welke standpunten al dan niet zijn verwerkt in beleid (A&S)

7.3.5 Rollen

De gemeente kent overkoepelend drie rollen: kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. De raad heeft zich willen ontwikkelen in de volksvertegenwoordigende rol en daar zien we een duidelijke verandering in het denken en doen van de raad. Deze verandering is nog niet af. De aandacht voor de rollen van luisteraar, coach algemeen belang en verbinder gedurende het traject Levensboomlocatie zijn onbedoeld naar de achtergrond geraakt en de raad viel terug in kaderstellend en controlerend. Dit is herkend en erkend, men had coach en verbinder willen zijn en meer eigenaarschap bij de raad willen zien. Dit inzicht is een belangrijke ontwikkeling en vanuit hier kan de raad zich verder ontplooien.

Successen	Aandachtspunten
Ontwikkelen in volksvertegenwoordigende rol	De te ontwikkelen rollen zijn gedurende het proces naar de achtergrond verdwenen (LBL)
Kritische zelfreflectie aanwezig in raad	Raad viel terug in kaderstellend en controlerende rol (LBL)
	Meer vastleggen over de eigen rol
	Meer eigenaarschap bij de raad

7.4 Beantwoording deelvragen en toetsing normenkader

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van deelvragen die vooraf door de rekenkamercommissie zijn opgesteld. In deze paragraaf behandelen we deze deelvragen stuk voor stuk. Bij de deelvragen is een normenkader opgesteld. Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen bekijken we in hoeverre aan deze normen is voldaan in de periode 2015-2019.

1. Welke veranderingen werden beoogd met de beleidsinstrumenten?

De Nota burgerkracht is opgesteld om de lessen uit de evaluatie van het eerdere burgerparticipatiebeleid te vertalen naar nieuw beleid. In de Nota is beoogd een raamwerk te schetsen voor welke participatievormen gekozen kunnen worden, hoe de raad hierbij betrokken moet worden, en hoe de uitvoering van burgerparticipatie moet gebeuren. In het Handboek burgerparticipatie is dit verder uitgewerkt om medewerkers van de gemeente meer concreet mee te nemen in het maken van beargumenteerde keuzes, die vervolgens voorgelegd kunnen worden aan het college van B&W. Daarna kan de voorgestelde keuze door de gemeenteraad bekrachtigd worden.

De doelen van het beleid zijn niet concreet of meetbaar opgesteld. De twee doelstellingen, de te verhogen kwaliteit en het te vergroten draagvlak, zijn niet geoperationaliseerd (met indicatoren meetbaar gemaakt). Het is daardoor niet objectief vast te stellen wanneer de doelstelling is behaald: wanneer is de kwaliteit en het draagvlak voldoende ten goede veranderd?

Uit de gesprekken met medewerkers en deelnemers aan participatie-trajecten is slechts beperkt informatie beschikbaar gekomen over de veranderingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Nota in 2015. De meeste mensen waren voor die tijd nog niet betrokken bij participatie in de gemeente of kunnen zich er niet veel van herinneren. Een medewerker stelt dat er wel stappen zijn gemaakt, met name ten aanzien van het betrekken van burgers bij uitvoerende projecten. Een belanghebbende verklaart ook een verbetering te hebben waargenomen in de manier waarop de gemeente met participatie omgaat, maar stelt dat dit een meer geleidelijk proces is geweest en niet zozeer een grote ommezwaai sinds 2015.

Dit bevestigt ook de indruk van de raadsleden dat de Nota destijds geen koerswijziging betrof, maar voornamelijk een aanpassing van het bestaande beleid.

De Nota geeft ook een aantal doelen ten aanzien van de uitvoering van participatie. Zo is te lezen dat *“per te behandelen beleidsonderwerp wordt besloten welke vorm van burgerparticipatie het best bijdraagt aan het doel om tot kwaliteit van dit beleid en draagvlak van beleid te komen.”* Dit doel is in zoverre behaald dat per beleidsonderwerp inderdaad een keuze wordt gemaakt, zij het dat dat soms impliciet gebeurt en niet met heldere argumentatie.

Het doel dat *“de raad, c.q. het college, de burgemeester, in zijn/haar besluitvormende rol zicht [heeft] op de wijze en opbrengst van burgerparticipatie ten aanzien van het voorliggende besluit”* is deels behaald. Er is doorgaans wel (tussentijds) gerapporteerd over die opbrengst, maar deze rapportage is niet altijd transparant over welke standpunten door wie zijn ingebracht, hoe ze zijn meegenomen en waarom.

Hierbij is de kanttekening te maken dat het geformuleerde beleid zeer ambitieus is ingestoken. Door het voornemen uit te spreken bij elke beleidsonderwerp beargumenteerde keuzes te maken over zowel de mate van participatie als de stap(pen) in het beleidsproces waarbij die worden toegepast, en de specifieke vorm legt de gemeente de lat hoog. Het kan het overwegen waard zijn deze ambitie nog eens tegen het licht te houden.

Dit onderzoek is beperkt ingegaan op burgerinitiatieven. We weten dat er budget ter beschikking is gesteld voor het begeleiden van burgerinitiatieven, maar het is niet onderzocht in hoeverre dit toereikend is gebleken.

Normen: Beleid	
De gemeente heeft concrete en indien mogelijk meetbare doelen geformuleerd voor de toepassing van burgerparticipatie en het mogelijk maken van burgerinitiatief.	+/-
Het beleid maakt onderscheid in participatievormen voor burgers en bevat richtlijnen voor de wijze waarop het beleidsinstrument worden ingezet.	+
Het beleid stimuleert burgerinitiatief onder andere door het beschikbaar stellen van een redelijk ondersteuningsbudget voor initiatieven.	+

2. Is dit beleid geëvalueerd en wat is daarmee gedaan?

Het beleid en de uitvoering ervan is in 2017 geëvalueerd met het oog op het schrijven van een vervolg op de Nota. Op 19 september 2017 is een bespreking geweest van de bevindingen uit de evaluatie. De stukken die hier zijn besproken waren vooral beschrijvend en opsommend en nog niet analytisch van aard. Het nieuw op te stellen stuk is om verschillende redenen (verkiezingen, collegewissel, portefeuillehouderswissel en de start van dit rekenkamercommissieonderzoek) vooralsnog niet afgerond. Het college heeft de wens uitgesproken de uitkomsten van het onderhavige rekenkamercommissieonderzoek mee te nemen voordat het nieuwe stuk (de Nota Burgerkracht 2.0) voorgelegd wordt aan de gemeenteraad.

De pilot wijkbudget, die ook is opgenomen in de Nota, is geëvalueerd en heeft in gewijzigde vorm een vervolg gekregen.

In het Burgerjaarverslag is steeds gerapporteerd over de inzet van burgerparticipatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat het laatste jaarverslag (2018) in zijn algemeenheid en dus ook voor wat betreft burgerparticipatie een zeer beknopte vorm heeft gekregen. Dit heeft

ertoe geleid dat er in dat jaarverslag enkel een opsomming van onderwerpen waarop inspraak heeft plaatsgehad is opgenomen.

We hebben bij één van de drie casussen kunnen vaststellen dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden. Dat de Levensboomlocatie geëvalueerd is ligt in de rede gezien het feit dat dit traject onderdeel was van het bredere programma ‘de lerende raad’. Overigens is in het beleid ook niet vastgelegd of en hoe burgerparticipatie-trajecten geëvalueerd moeten worden.

Het beeld dat uit de interviews is verkregen van de betrokkenheid van de gemeenteraad is dat men vooral op de hoogte is gebracht van de keuzes die door de ambtelijke organisatie en het college zijn genomen. Deze keuzes zijn doorgaans niet uitgebreid beargumenteerd. Vaak volstaat een beschrijving van de geplande activiteiten en de te betrekken partijen. De gemeenteraad heeft enkel bij de Levensboomlocatie een sturende rol gepakt bij de keuzes voor burgerparticipatie en welke vorm dit zou moeten krijgen. Deze rol is echter niet structureel ingevuld.

Normen: Beleid	
Het beleid bevat afspraken over de evaluatie van zowel het beleid als de participatie- en initiatieftrajecten.	+/-
De burgerparticipatie- en burgerinitiatieftrajecten zijn geëvalueerd.	-
De gemeenteraad is betrokken (geweest) bij het opstellen van de Nota Burgerkracht en, indien aan volgens zijn bevoegdheid aan de orde, bij de uitvoering ervan.	+/-

3. Welke keuzes maakt het bestuur bij de inzet van burgerparticipatie?

In paragraaf 5.2 is een overzicht gegeven van de manier waarop burgerparticipatie is beschreven in beleidsnota's en startnotities. De rode lijn is dat voor zover er burgerparticipatie is toegepast, deze keuze is beschreven maar meestal niet goed beargumenteerd. Ook het schetsen van overwegingen en alternatieven is doorgaans niet gebeurd.

In de uitvoeringspraktijk is een zeer vrijblijvende aanpak aan de orde, wat tot gevolg heeft dat de keuze voor bepaalde vormen van burgerparticipatie afhankelijk kan zijn van de voorkeur van de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker. Naast het risico op inconsistente keuzes heeft dit gevolgen voor het lerend vermogen van de organisatie: men kan niet leren van de ervaringen met participatie-activiteiten waar men niet van op de hoogte is, terwijl dit met het oog op aanpassing van het beleid wel gewenst is.

Normen: uitvoering	
In alle beleidstrajecten waarin burgerparticipatie aan de orde zou kunnen zijn, beoordeelt het gemeentebestuur (college en/of raad) beargumenteerd of er voor dit instrument gekozen zal worden in de beleidsvorming.	+/-

4. Wanneer heeft zich burgerinitiatief voorgedaan en waarin heeft dat geresulteerd?

Zoals gezegd is tijdens dit onderzoek beperkt ingegaan op burgerinitiatieven, omdat hiervoor geen stukken zijn aangeleverd. In algemene zin hebben we kunnen achterhalen dat het burgerinitiatief in de interne evaluatie in 2017 onder de aandacht is geweest en dat er voornemens zijn om deze aanpak in de vervolgnota verder uit te werken.

Van een burgerinitiatief in speciale vorm, namelijk aangeslingerd door de gemeenteraad, was wel duidelijk sprake bij de Levensboomlocatie, waar inwoners hun eigen projectplan-

nen konden aanleveren en dit in grote aantallen hebben gedaan. Het eerste initiatief lag bij de gemeente, het vervolg lag bij de inwoners.

Normen: uitvoering	
Het budget voor burgerinitiatief is benut.	++

5. Hoe werd burgerparticipatie toegepast en waarin heeft dat geresulteerd?

In paragraaf 7.1 is uitgebreid ingegaan op de manier waarop burgerparticipatie is toegepast in de casestudy's. Daaraan voorafgaand is in paragraaf 5.2 beschreven hoe bij de andere beleidsonderwerpen waarvoor documentatie ter beschikking is gesteld is omgegaan met burgerparticipatie. Bij deelvraag 1 is al ingegaan op meer algemene conclusies omtrent de inzet van burgerparticipatie en met name de manier waarop men tot de keuze komt om bepaalde vormen van burgerparticipatie in te zetten. Bij de casestudy's hebben we geconstateerd dat betrokkenen goed te spreken zijn over de communicatie bij participatietrajecten.

Burgerparticipatie wordt regelmatig toegepast door de gemeente, soms ook in zeer intensieve vormen. We hebben wel geconstateerd dat de ambitieuze insteek van de Nota en het Handboek niet altijd reëel is gebleken in de dagelijkse praktijk. De keuze voor (vormen van) burgerparticipatie gebeurt niet volgens een consistente richtlijn maar is in sterke mate afhankelijk van de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker. De argumentatie voor de keuze wordt niet duidelijk voorgelegd aan de raad en daardoor is er ook nauwelijks op te sturen of op gestuurd. Een belangrijke opmerking hierbij is dat met het oog op de ambtelijke capaciteit van de gemeente het de vraag is of een intensievere inzet op burgerparticipatie reëel is. Dit geldt ook voor het uitschrijven en presenteren van diverse opties voor burgerparticipatie en de argumentatie voor die alternatieven.

Normen: uitvoering	
Burgerparticipatie en burgerinitiatief worden toegepast in een mate die in overeenstemming is met de gemeentelijke ambitie.	+/-
Er zijn voor elk participatie- en initiatieftraject vooraf duidelijk procedureregels opgesteld en gecommuniceerd met betrokkenen, ten aanzien van doel, verloop en resultaat van het traject.	+
De burgerparticipatie en het -initiatief zijn verlopen volgens de vooraf bepaalde proceduregeregels.	+/-
De gemeentelijke organisatie beschikt over voldoende capaciteit om burgerparticipatie en -initiatief volgens de gemeentelijke doelstelling mogelijk te maken.	+/-

6. Hoe wordt het effect de beleidsinstrumenten beoordeeld?

De consensus uit gesprekken met bestuur, medewerkers en belanghebbenden is dat het beleid wel degelijk effect heeft gehad. Geleidelijk aan is het werken met burgerparticipatie bij beleidsvorming steeds meer in de cultuur van de organisatie gaan zitten in de loop der jaren. Het beleid heeft daarmee geen grote verandering gemarkeerd, maar heeft wel gediend om de veranderende tijdsgeest vast te leggen en te stimuleren dat bestuur en medewerkers blijvend en steeds meer aandacht kregen voor het meenemen van inbreng vanuit de maatschappij.

Bestuur en medewerkers beseffen dat nog niet alles volledig volgens de vastgestelde ambities verloopt. Er kan nog meer ingezet worden op het systematisch maken en beargumente-

ren van keuzes en ook het betrekken van de gemeenteraad bij deze keuzes. Die ambitie wordt door het college in elk geval bevestigd als wens voor de toekomst.

Over de afgelopen periode is te stellen dat per casus verschillende resultaten zijn behaald. De Levensboomlocatie is overduidelijk sterk beïnvloed door de inbreng van burgers, bij de andere twee casussen lijkt dit in mindere mate het geval te zijn geweest. Het is in elk geval bij die twee casussen niet te herleiden in welke mate inbreng van buiten de organisatie is meegewogen in de beleidsvorming. De inwoners zijn overigens zelf wel positief over de manier waarop met hun inbreng is omgegaan.

Normen: Effect	
Burgerparticipatietrajecten hebben geleid tot benoembare invloed op het uiteindelijke beleidsresultaat, voor zover dat volgens de vooraf bepaalde mate van participatie (participatievorm) te verwachten was.	+/-
Bij participatietrajecten betrokken burgers zijn van mening dat ze invloed hebben gehad op het desbetreffende beleid.	+
Bij burgerinitiatief betrokken burgers zijn tevreden over verloop en resultaat van het traject.	+

7.5 Aanbevelingen

Op basis van het bovenstaande zijn de volgende aanbevelingen te maken:

1. Bedenk nogmaals goed welke ambitie de gemeenteraad zelf op het gebied van burgerparticipatie heeft. Betrek hierbij de mate waarin de raad betrokken moet zijn bij het maken van keuzes over de vormen van participatie die toegepast moeten worden. Is het voorstellen van alternatieve vormen, voorzien van argumentatie bijvoorbeeld wenselijk en (praktisch) haalbaar? Houdt daarbij rekening met de gevolgen van inzet op participatie voor de ambtelijke organisatie en de beschikbare capaciteit daarbinnen.
2. Bedenk daarna hoe de raad deze rol in de praktijk gaat invullen. Hierbij valt te denken aan (her)introduktie van burgerparticipatie op de LTA (langetermijnagenda) en als vast agendapunt voor het presidium. Ook de inhoud van de startnotitie en de beschrijving van burgerparticipatie is hierbij punt van aandacht.
3. Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie goed beargumenteerd wordt gekozen voor bepaalde vormen van burgerparticipatie. Zorg voor de invoering van een richtlijn zodat de keuze minder afhankelijk wordt van de persoonlijke voorkeur van de inhoudelijk verantwoordelijke medewerker.
4. Overweeg ook het beleggen van de rol van ‘participatiecoördinator’ binnen de organisatie, die de consistentie van keuzes ten aanzien van participatietrajecten bewaakt.
5. Bekijk hoe kan worden gestimuleerd dat medewerkers van elkaars ervaringen met burgerparticipatie op de hoogte blijven, zodat deze ervaringen in toekomstig beleid ten aanzien van burgerparticipatie kunnen worden meegenomen. Denk hierbij ook aan de mogelijkheid van periodieke bijeenkomsten voor medewerkers waarbij de

ervaringen met burgerparticipatie worden besproken. Zorg ervoor dat er niet alleen sprake is van een 'lerende raad', maar ook van een 'lerende organisatie'.

6. Beperk de rol van de gemeenteraad in het participatieproces. De raad kan helpen bij ervoor zorgen dat de juiste partijen geraadpleegd worden en kan sturen op het proces. Voorkom echter dat de gemeenteraad tijdens het participatieproces al inhoudelijk input geeft voor het beleid. Houdt het belang van de openbaarheid van deze discussie in gedachten.
7. Kies bij vergaande burgerparticipatie indien nodig voor externe procesbegeleiding. Zorg er daarbij wel voor dat medewerkers van de eigen ambtelijke organisatie betrokken blijven bij het proces.
8. Zorg voor goede communicatie vooraf over de rol van belanghebbenden in het participatietraject en over de voortgang van het traject.
9. Zorg in de rapportage over burgerparticipatie ervoor dat de gemeenteraad kan herleiden hoe de inbreng uit burgerparticipatie is gewogen en waarom. De raad kan dan de inbreng beter op waarde schatten en beslissen hoe hij de inbreng kan meenemen in de uiteindelijke besluitvorming.

Uw brief van 26 november 2019
Uw kenmerk
Ons kenmerk UIT/19-083262
Zaaknummer Z32499
Afdeling Samenleving
Informant H. Ganzeboom
Doorkiesnummer (0522) 46 75 10
Bijlagen 2

Rekenkamercommissie Staphorst
t.a.v. dhr. Mastwijk
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK

Staphorst, 10 december 2019
Verzonden

Onderwerp bestuurlijk wederhoor concept-onderzoeksrapport Burgerparticipatie

Beste meneer Mastwijk,

Op 26 november 2019 ontvingen wij per mail, ten behoeve van het bestuurlijk wederhoor, de concept-rapportage van het onderzoek dat u het afgelopen jaar heeft uitgevoerd naar Burgerparticipatie in onze gemeente.

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid een reactie te geven. Wij doen dit puntsgewijs.

1. De versie die we ontvingen kent op de titelpagina het onderschrift "concept voor ambtelijk wederhoor" en de datumaanduiding "21 november oktober 2019". Wij nemen aan dat het in beide gevallen een omissie betreft.
2. Een fundamentele opmerking betreft de vraag welke tekst/versie van de nota Burgerkracht u heeft gebruikt voor uw onderzoek. Aanleiding voor deze opmerking is de tekst in de laatste alinea van paragraaf 4.2. Daar maakt u melding van een actie/voornemen (opstellen van een aanpak overheidsparticipatie in 2016) die wij niet herkennen. Ze is niet terug te vinden in de vastgestelde nota. Dit doet ons twijfelen aan de tekst die u heeft gebruikt. De nota Burgerkracht zoals door de raad vastgesteld op 30 juni 2015 sturen wij daarom nog eens mee.
3. Op meerdere plaatsen in het rapport wordt burgerinitiatief als onderwerp van onderzoek genoemd. Voor zover ons bekend is er in de aankondiging van dit onderzoek nooit sprake geweest dat dit ook onderzoeksonderwerp zou zijn. Waarschijnlijk is dat ook de reden waarom, zoals u stelt, geen onderwerpen zijn aangedragen om te onderzoeken.
4. In de nota Burgerkracht is besloten om als pilot € 15.000 beschikbaar te stellen waarmee initiatieven van wijk- en dorpsraden konden worden gefaciliteerd. Dit is ook gebeurd. Evaluatie van het gelopen proces heeft, met ingang van 2019, geleid tot het opnemen van een structureel bedrag in de begroting. Het gaat dan niet meer om een reservering voor alleen initiatieven van wijk- en dorpsraden, maar het bedrag is beschikbaar voor initiatieven van iedereen. Het bedrag is dit jaar ook besteed.

Uw beoordeling van de evaluatie van het beleid (in paragraaf 7.4 onder 2) heeft dan ook nuancering. De pilot wijkbudget is ge-evalueerd en heeft in gewijzigde vorm een vervolg

- gekregen. In paragraaf 7.4 onder 4 staat dan ook onjuist dat onbekend is of het budget burgerinitiatief is benut.
- In paragraaf 7.4 onder 2 geeft u aan dat in het burgerjaarverslag jaarlijks wordt gerapporteerd over de inzet van burgerparticipatie. U vermeld daarin het jaar 2017 als laatste jaarverslag. Er is over 2018 echter ook een burgerjaarverslag opgesteld dat te vinden is op onze website. (https://www.staphorst.nl/bestuur/jaarverslagen_42861/item/burgerjaarverslag-2018_189418.html)
 - U heeft 3 casussen nader onderzocht. De meest bijzondere casus is vanzelfsprekend de Levensboomlocatie, een casus van de buitencategorie en daarmee ook minder representatief voor de Staphorster benadering van burgerparticipatie. De beide andere casussen zijn als meer representatief te beschouwen.
 - U heeft zich in dit onderzoek sterk gericht op de totstandkoming van beleidsdocumenten. Een belangrijk deel van de communicatie met onze inwoners verloopt echter door participatie in meer uitvoeringsgerichte projecten. Die zijn in uw onderzoek niet belicht.
 - In paragraaf 7.3 onder 2 concludeert u dat de afweging welke participatie-instrument of -traject wordt toegepast "niet systematisch wordt gemaakt op basis van consistente richtlijnen." Dit punt herkennen we. Aansluitend geeft u aan dat "in plaats daarvan is er eerder sprake van een persoonlijke afweging van de inhoudelijk verantwoordelijk medewerker". Dit punt herkennen wij niet. Bij besluiten over het te volgen participatietraject zijn portefeuillehouder en/of college altijd betrokken.
 - In uw casusonderzoek heeft u met de ambtelijk en extern betrokkenen gesproken. Helaas heeft u niet met de betrokken portefeuillehouders gesproken. Een gesprek met de portefeuillehouder(s) had een nóg completer beeld van de cases kunnen geven.
 - Tenslotte merken we op dat u in uw onderzoek geen melding maakt van de evaluatie die we in 2017 hebben uitgevoerd op het beleid dat is neergelegd in de nota Burgerkracht. Daarop is ambtelijk een nieuwe beleidsnota voorbereid. Het in procedure brengen van de ontwerpnota is een aantal keren opgeschort; vanwege verkiezingen, collegevorming, wisseling portefeuillehouder en afgelopen voorjaar in afwachting van de uitkomst van uw onderzoek is het in procedure brengen van deze nota opgeschoven. De gemeenteraad is hier via de Lange Termijn Agenda en later de Bestuurlijke planning steeds van op de hoogte gebracht. Waar u in de tekst spreekt van de nog op te stellen nota Burgerkracht 2 zal het gaan om het aanpassen van het al beschikbare concept. We zullen daarbij uiteraard de uitkomst van uw onderzoek betrekken.

We vertrouwen dat u in uw eindrapport nog rekening wilt houden met bovenstaande opmerkingen.

Met vriendelijke groet,

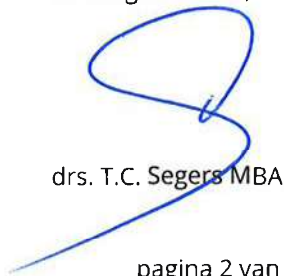
Burgemeester en wethouders van Staphorst,

de locosecretaris,



drs. H. Burcksen

de burgemeester,



drs. T.C. Segers MBA

Naschrift Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Staphorst heeft bij brief van 26 november 2019 de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders ontvangen. De ontvangen brief is achter dit Naschrift in het rapport opgenomen. Hieronder gaan wij puntsgewijs in op de door het college gemaakte opmerkingen.

1. De versie die we ontvingen kent op de titelpagina het onderschrift “concept voor ambtelijk wederhoor” en de datumaanduiding “21 november oktober 2019”. Wij nemen aan dat het in beide gevallen een omissie betreft.

We hebben het voorblad aangepast.

2. Een fundamentele opmerking betreft de vraag welke tekst/versie van de nota Burgerkracht u heeft gebruikt voor uw onderzoek. Aanleiding voor deze opmerking is de tekst in de laatste alinea van paragraaf 4.2. Daar maakt u melding van een actie/voornemen (opstellen van een aanpak overheidsparticipatie in 2016) die wij niet herkennen. Ze is niet terug te vinden in de vastgestelde nota. Dit doet ons twijfelen aan de tekst die u heeft gebruikt. De nota Burgerkracht zoals door de raad vastgesteld op 30 juni 2015 sturen wij daarom nog eens mee.

Wij hebben ontdekt dat wij twee versies hebben ontvangen van de Nota; zowel die van 30 juni 2015 als een eerder concept van 15 februari van dat jaar. Hiervan waren wij ons niet bewust. De hier aangehaalde uitspraak is afkomstig uit de conceptversie. We hebben deze zin vervangen door een beschrijving van de situatie volgens de definitieve nota.

3. Op meerdere plaatsen in het rapport wordt burgerinitiatief als onderwerp van onderzoek genoemd. Voor zover ons bekend is er in de aankondiging van dit onderzoek nooit sprake geweest dat dit ook onderzoeksonderwerp zou zijn. Waarschijnlijk is dat ook de reden waarom, zoals u stelt, geen onderwerpen zijn aangedragen om te onderzoeken.

Tijdens het oriënterend gesprek met de Manager Samenleving en de griffier is, voor zover wij ons herinneren, een brede aanpak voorgesteld waarbij op dat moment burgerinitiatieven niet werden uitgesloten. Op basis van dat gesprek is ook het verzoek bij de gemeentelijke organisatie neergelegd voor het aanleveren van documenten over al het vastgestelde beleid in de periode 2015-2018. In de aangeleverde documenten waren vervolgens geen stukken opgenomen die betrekking hadden op burgerinitiatieven. Daarop is besloten hier verder geen onderzoek naar uit te voeren.

4. In de nota Burgerkracht is besloten om als pilot € 15.000 beschikbaar te stellen waarmee initiatieven van wijk- en dorpsraden konden worden gefaciliteerd. Dit is ook gebeurd. Evaluatie van het gelopen proces heeft, met ingang van 2019, geleid tot het opnemen van een structureel bedrag in de begroting. Het gaat dan niet meer om een reservering voor alleen initiatieven van wijk- en dorpsraden, maar het bedrag is beschikbaar voor initiatieven van iedereen. Het bedrag is dit jaar ook besteed.

Uw beoordeling van de evaluatie van het beleid (in paragraaf 7.4 onder 2) behoeft dan ook nuancering. De pilot wijkbudget is ge-evalueerd en heeft in gewijzigde vorm een vervolg gekregen. In paragraaf 7.4 onder 4 staat dan ook onjuist dat onbekend is of het budget burgerinitiatief is benut.

We hebben zowel in de hoofdtekst (5.3.4) als in paragraaf 7.4 onder 2 een zin toegevoegd om deze nuancering mee te nemen.

5. In paragraaf 7.4 onder 2 geeft u aan dat in het burgerjaarverslag jaarlijks wordt gerapporteerd over de inzet van burgerparticipatie. U vermeld daarin het jaar 2017 als laatste jaarverslag. Er is over 2018 echter ook een burgerjaarverslag opgesteld dat te vinden is op onze website.

(https://www.staphorst.nl/bestuur/jaarverslagen_42861/item/burgerjaarverslag-2018_189418.html)

Het jaartal dat in het rapport vermeld stond klopte inderdaad niet. De beschrijving van dit burgerjaarverslag betrof wel het laatste verslag (van 2018). Is aangepast.

6. U heeft 3 casussen nader onderzocht. De meest bijzondere casus is vanzelfsprekend de Levensboomlocatie, een casus van de buitencategorie en daarmee ook minder representatief voor de Staphorster benadering van burgerparticipatie. De beide andere casussen zijn als meer representatief te beschouwen.

Deze reactie geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

7. U heeft zich in dit onderzoek sterk gericht op de totstandkoming van beleidsdocumenten. Een belangrijk deel van de communicatie met onze inwoners verloopt echter door participatie in meer uitvoeringsgerichte projecten. Die zijn in uw onderzoek niet belicht.

Het onderzoek richt zich inderdaad op de totstandkoming van beleid en het inzetten van burgerparticipatie daarbij. Dit is in het onderzoeksplan ook zo vastgelegd.

8. In paragraaf 7.3 onder 2 concludeert u dat de afweging welke participatie-instrument of –traject wordt toegepast “niet systematisch wordt gemaakt op basis van consistente richtlijnen.” Dit punt herkennen we. Aansluitend geeft u aan dat “in plaats daarvan is er eerder sprake van een persoonlijke afweging van de inhoudelijk verantwoordelijk medewerker”.

Dit punt herkennen wij niet. Bij besluiten over het te volgen participatietraject zijn portefeuillehouder en/of college altijd betrokken.

Dit betreft subparagraaf 7.3.2. Wij gaan hier in op het proces op ambtelijk niveau. Daar is de vraag of volgens een richtlijn keuzes worden gemaakt, of ad hoc door de medewerker op basis van eigen afweging. Het laatste is het geval. We hebben hierachter een zin toegevoegd zodat de betrokkenheid van portefeuillehouder/college wel duidelijk wordt.

Overigens zijn wij van oordeel dat de besluitvorming in het college of door de portefeuillehouder niet als functie zou moeten hebben om de consistentie van amb-

telijke keuzes te bewaken. Onze aanbeveling hierover (nummer 3) blijft dan ook overeind.

9. In uw casusonderzoek heeft u met de ambtelijk en extern betrokkenen gesproken. Helaas heeft u niet met de betrokken portefeuillehouders gesproken. Een gesprek met de portefeuillehouder(s) had een nóg completer beeld van de cases kunnen geven.

Deze reactie geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

10. Tenslotte merken we op dat u in uw onderzoek geen melding maakt van de evaluatie die we in 2017 hebben uitgevoerd op het beleid dat is neergelegd in de nota Burgerkracht. Daarop is ambtelijk een nieuwe beleidsnota voorbereid. Het in procedure brengen van de ontwerpnota is een aantal keren opgeschort; vanwege verkiezingen, collegevorming, wisseling portefeuillehouder en afgelopen voorjaar in afwachting van de uitkomst van uw onderzoek is het in procedure brengen van deze nota opgeschoven. De gemeenteraad is hier via de Lange Termijn Agenda en later de Bestuurlijke planning steeds van op de hoogte gebracht.

Waar u in de tekst spreekt van de nog op te stellen nota Burgerkracht 2 zal het gaan om het aanpassen van het al beschikbare concept. We zullen daarbij uiteraard de uitkomst van uw onderzoek betrekken.

Dit hebben we in paragraaf 5.3.4 wel behandeld. Bij deze passage zijn tijdens het ambtelijk wederhoor opmerkingen gemaakt. Wij nemen er kennis van dat de raad op de hoogte is gehouden van deze ontwikkelingen.