



RAPPORT ONDERZOEK BURGERPARTICIPATIE

Lokale Rekenkamer Leerdam

0. Advies aan de nieuwe gemeenteraad

- U kunt de uitgangspunten over burgerparticipatie vastleggen in een handreiking of beleidsnota. Ook bij het opstellen van zo'n handreiking kunt u burgerparticipatie toepassen door deze samen met inwoners en het maatschappelijk middenveld te ontwikkelen.
- Een participatieproces kan verwachtingen scheppen. Maak daarom aan het begin procesafspraken, bijvoorbeeld via een startnotitie of -bijeenkomst. Geef ook aan welke invloed burgers hebben en wat de raad doet met de uitkomsten van het traject.
- Door tijdens het proces uw betrokkenheid te tonen en te vragen hoe burgers het proces ervaren, motiveert u deelnemers en werkt u aan wederzijds vertrouwen.
- Sociale media zijn zowel geschikt om denkkraft van burgers te benutten als om informatie te delen. Fysieke (offline) en digitale (online) participatie kunnen elkaar versterken door bijvoorbeeld online discussies te voeren en daarnaast bijeenkomsten te organiseren.
- Burgerparticipatie kan kosten met zich meebrengen. Participatie face-to-face leidt tot kosten voor informatieavonden, zoals catering, zaalhuur en gespreksleiders, workshops, de inzet van ambtenaren en de aanschaf of drukken van materiaal.
- Door meer samenhang te brengen in alle initiatieven, processen en producten waarbij sprake is van participatie ("meedenken, meepraten en meedoen"), kan de raad ervoor zorgen dat dat inwoners:
 - Beter geïnformeerd zijn en zich meer betrokken voelen.
 - Weten welke invloed en zeggenschap ze hebben.
 - Zelf actief zijn en zich inzetten.
 - Samenwerken met de gemeente.
- Evalueer, leer en stel bij het liefst samen met de inwoners

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Doelstelling en onderzoeksvraag	3
1.2 Onderzoeksmethoden	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Wat is burgerparticipatie?	5
2.1 Definitie	5
2.2 De Participatieladder	7
2.3 Wat levert participatie op?	8
2.4 Dilemma's van participatie	9
2.5 Wat weten we over participatie?	10
3. Participatiebeleid in Leerdam	13
3.1 Achtergrond en context	13
3.2 Raadsprogramma 'Verbindend, dienstbaar en ondernemend'	13
3.3 Relatie met wijkgericht werken	14
3.4 Beoordeling van het beleid	14
4. Het perspectief van de gemeenteraad	16
4.1 De rol van de gemeenteraad	16
4.2 De rol van het college	17
4.3 De rol van de ambtelijke organisatie	18
4.4 Voorbeelden burgerparticipatie	18
4.5 Wat gaat goed, wat kan beter?	19
5. Participatiepraktijk Leerdam	21
5.1 Case 1 Koningin Emmalaan	21
5.2 Case 2 Uitbreiding cameratoezicht in het centrum van Leerdam	22
5.3 Watertoren Leerdam	23
6. Conclusies en aanbevelingen	25
6.1 Conclusies	25
6.2 Aanbevelingen	27
7. Hoor en wederhoor	29
7.1 Reactie van het college	29
7.2 Nawoord	30
Bijlage 1 Normenkader	31

Bijlage 2 Interviews	32
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	33

1. Inleiding

Veel gemeenten worstelen met de vraag hoe ze met participatie van inwoners moeten omgaan en wat hun eigen rol daarin is. Anders gezegd, participatie is een issue voor gemeenteraden. Er is een ontwikkeling gaande waar bestuurders en volksvertegenwoordigers zich toe moeten verhouden. Ingewikkeld daarbij is dat participatie een breed begrip is. Dit rapport zal die definitiekwestie niet kunnen oplossen, maar we zullen wel duidelijk maken wat wij in dit onderzoek onder participatie verstaan.

De participatiesamenleving krijgt vorm in twee domeinen. Ten eerste door het realiseren van publieke waarde, zoals groenonderhoud of mantelzorg, waarin de balans tussen overheid en samenleving verschuift. Ten tweede door democratische vernieuwing: hoe beslissingen te nemen? Dat zijn twee autonome stromingen en de vraag is wat de verhouding daartussen is. Dat die twee kanten er zijn, is voor sommige bestuurders een wezenlijk inzicht. Het zijn twee platen die langs elkaar bewegen en waardevol voor een bestuurder om bewust van te zijn. Uiteindelijk betekent het een wezenlijke verandering in de lokale democratie. In dit onderzoek ligt de nadruk op participatie als een vorm van democratische vernieuwing en een andere manier om tot besluiten te komen.

We onderscheiden vier fasen waarin je de samenleving kunt betrekken of waarin je als overheid participeert: samen *denken*, *besluiten*, *doen* en *leren*. Met dit onderzoek wil de Lokale Rekenkamer Leerdam inzicht verschaffen in de aanpak van de gemeente Leerdam met betrekking tot burgerparticipatie. Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen, waarmee organisatie, college en gemeenteraad hun rol op dit terrein beter kunnen oppakken.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvraag

De doelstellingen van het onderzoek zijn:

1. Inzicht geven in de beoogde en gerealiseerde betrokkenheid van burgers bij beslissingsvraagstukken inzake gemeentelijk beleid.
2. Aandragen van bruikbare, toekomstgerichte aanbevelingen.

Centrale onderzoeksvraag

Om deze doelstelling te bereiken hanteert de Rekenkamer de volgende centrale onderzoeksvraag:
In hoeverre krijgt burgerparticipatie in de gemeente Leerdam gestalte en op welke wijze draagt het bij aan het beleid?

Onderzoeksvragen

De Rekenkamer heeft de centrale onderzoeksvraag onderverdeeld in drie deelvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeenteraad duidelijke doelen gesteld voor burgerparticipatie?
2. In hoeverre wordt burgerparticipatie (in de vorm van bijvoorbeeld inspraak, informatievoorziening, burgerinitiatief, zelfbeheer en burgerschouw) aantoonbaar gebruikt in het proces van voorbereiding, uitvoering, verantwoording en evaluatie van het beleid?
3. Wat gaat goed in hoe de gemeente burgerparticipatie inzet en wat kan beter?

Afbakening en reikwijdte

De Rekenkamer richt zich op burgerparticipatie als een vorm van democratische vernieuwing: hoe beslissingen te nemen? Voor de bepaling van het begrip burgerparticipatie richt de Rekenkamer zich op:

- De door de raad vastgestelde uitgangspunten en doelen van beleid voor burgerparticipatie.
- Feitelijke betrokkenheid van burgers, organisaties en bedrijven.

1.2 Onderzoeksmethoden

De Rekenkamer Leerdam heeft gekozen voor een onderzoeksaanpak die zowel inzicht geeft in de rol van de raad als de participatiepraktijk van de gemeente Leerdam. Om die reden zijn specifieke cases die interessant zijn met het oog op leren en verbeteren nader onderzocht. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we drie sporen bewandeld:

1. Enquête en workshop met de gemeenteraad om de rol van de raad in beeld te brengen.
2. Een verdieping van drie cases aan de hand van a) analyse van schriftelijke stukken en b) gesprekken met sleutelpersonen vanuit het college en de ambtelijke organisatie en participanten
3. Het bestuderen van stukken over het participatiebeleid algemeen en binnen de gemeente Leerdam en de borging daarvan in de organisatie.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit acht hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft naast deze leeswijzer een introductie op de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Hoofdstukken 2 tot en met 5 bevatten de onderbouwing voor de conclusies middels een analyse van:

- wat is burgerparticipatie;
- het participatiebeleid van de gemeente;
- de rol van de gemeenteraad aan de hand van enquête en workshop;
- de participatiepraktijk rond concrete trajecten;
- de aanpak en effecten van burgerparticipatie.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan zelfstandig, los van de overige hoofdstukken worden gelezen. De hoofdstukken 7 en 8 bevatten tenslotte de reactie van het college en het nawoord van de Rekenkamer.

2. Wat is burgerparticipatie?

Sinds Koning Willem Alexander het begrip introduceerde in de Troonrede van 2013, is de *participatiesamenleving* niet meer weg te denken. In het algemeen duidt dit begrip op een groter beroep dat op de burger wordt gedaan om zelf in zijn maatschappelijke en politieke omgeving actief te zijn. Soms betekent het ook dat van burgers wordt gevraagd taken over te nemen die vroeger werden uitgevoerd door de overheid, of dat zij gelegenheid krijgen de overheid uit te dagen en taken over te nemen in het kader van de 'right to challenge'.¹

Een combinatie van factoren zorgt voor deze kleinere of bescheidenere rol van de overheid en een grotere rol voor burgers. Ten eerste is het ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen, bijvoorbeeld vanwege de decentralisatie in het sociaal domein die gepaard is gegaan met flinke kortingen op de budgetten. Ten tweede zien we dat veel politieke partijen in verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's pleiten voor meer invloed en betrokkenheid van burgers en een minder nadrukkelijk aanwezige en sturende overheid. Ten derde geven burgers zelf aan dat zij de kennis, de netwerken en de tijd hebben om taken zelf voor hun rekening te nemen en vragen zij de overheid hiervoor ruimte te bieden.

De praktijk van loslaten en terugtreden, om het initiatief aan burgers te laten, is nog wel weerbarstig. Gemeenten zijn nog zoekende naar een goede manier om participatie invulling te geven:

- Wat is het geschikte *moment*: niet te vroeg, als de kaders en randvoorwaarden nog onduidelijk zijn, maar ook niet te laat in het proces, wanneer de keuzes zijn gemaakt en participatie die niet meer gaat veranderen;
- Wat is het geschikte *gezelschap*: hoe lukt het om alle 'stakeholders' te betrekken en niet alleen de inwoners te spreken die zich goed weten te organiseren, hun mening goed kunnen verwoorden en goed de weg weten in de wereld van politiek en bestuur;
- Wat is het geschikte *proces*: zijn er strakke kaders nodig, met duidelijk omschreven rollen voor iedereen, of kan het een wat opener proces zijn, met wat meer ruimte voor creativiteit en afwijken van gebaande paden.

2.1 Definitie

Burgerparticipatie beschouwen we als het samen met belanghebbenden ontwikkelen van beleid of het gezamenlijk uitvoeren ervan. Het gaat dus om een vorm van interactieve beleidsvorming, waarbij de gemeente het initiatief neemt om inwoners en organisaties te betrekken bij de voorbereiding van plannen, beleid of projecten en deze samen met hen te ontwikkelen.

¹ Hiermee wordt bedoeld het recht voor (georganiseerde) inwoners om de lokale overheid 'uit te dagen' om taken over te nemen, wanneer zij denken dit beter, slimmer en/of goedkoper te kunnen.

Interactieve beleidsvorming is een breder begrip dan burgerparticipatie. Het betekent dat de overheid het beleid ontwikkelt in dialoog met betrokkenen. Dat kunnen inwoners zijn, maar ook bedrijven, wetenschappers, experts en belanghebbenden. Tegelijkertijd is het ook een smaller begrip dan burgerparticipatie. Interactieve beleidsvorming gaat over het maken van beleid. Burgerparticipatie kan ook gaan over het uitvoeren of evalueren van beleid en zelfs over projecten die naast het beleid tot stand komen.

Er zijn ook (informele) burgerinitiatieven: dit zijn initiatieven van inwoners, bijvoorbeeld om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren. De inwoners komen zelf met deze plannen en voeren ze (meestal) ook zelf uit. Deze initiatieven zijn belangrijk voor de inwoners en de gemeente. Er ontstaat een win-winsituatie, omdat inwoners kennis hebben van hun omgeving en ervaringsdeskundigen zijn. Hierdoor komen bewoners vaak met kwalitatief goede oplossingen. Bovendien levert het vaak geld op van fondsen waardoor mooie dingen in de omgeving worden gerealiseerd. In veel gevallen is de gemeente niet of nauwelijks betrokken bij deze initiatieven. En vaak is dat ook helemaal niet nodig. Dit vraagt om een interactieve houding van ambtenaren en bestuurders: de gemeentelijke organisatie moet open staan voor burgerinitiatieven, ook al passen die niet altijd helemaal binnen de gemeentelijke kaders.

Er is onderscheid te maken tussen participatieprocessen en inspraakprocedures:

- Inspraak is een afdwingbaar recht, neergelegd in wet- en regelgeving, en vaak verplicht. Het biedt inwoners wel de mogelijkheid tot het uiten van opvattingen over een plan, maar geeft vaak weinig mogelijkheden voor wezenlijke beïnvloeding. Als dat wel de verwachtingen zijn, kan dit bij inwoners leiden tot teleurstelling en frustratie.
- Bij burgerparticipatie en interactief beleid nodigt de gemeente belanghebbenden al in een vroeg stadium uit om mee te denken en mee te praten over een bepaald onderwerp. Ook worden belanghebbenden in sommige gevallen in de gelegenheid gesteld om mee te beslissen en samen met de gemeente te werken aan de uitvoering van de plannen.

Niet alle projecten en onderwerpen lenen zich voor burgerparticipatie. Een interactief proces is niet zinvol als er geen ruimte is voor alternatieven of als er sprake is van uitvoering van eerder overeengekomen beleid. Ook moet de gemeente soms kiezen voor algemeen belang boven individueel of groepsbelang. Bovendien vraagt participatie tijd, capaciteit en middelen. Het is geen wondermiddel, waarbij de neuzen na verloop van tijd vanzelf wel dezelfde kant op staan. Ongeacht of wel of niet voor participatie gekozen wordt, blijft het van groot belang om betrokkenen tijdig en open te informeren: wat gaat er gebeuren, waarom en wanneer?

Essentieel is dat de keus voor (burger)participatie al vroeg gemaakt wordt. Door al in het beginstadium van een proces of project na te denken over communicatie en participatie, is het mogelijk inwoners “mee te nemen” in dat proces. Belangrijk daarbij is, dat alle betrokkenen weten welke ruimte er is om invloed uit te oefenen, wat de randvoorwaarden zijn en wat het uiteindelijke doel of het gezamenlijke product is.

Burgerparticipatie wordt dus op verschillende manieren gedefinieerd, waarbij in de meeste gevallen een relatie wordt gelegd met de (lokale) overheid en (lokaal) beleid. Het uitgangspunt is dat burgers

meedoen mee in initiatieven van de overheid, anders dan bij *overheidsparticipatie* waarbij de overheid meedoet in initiatieven van burgers. Een voor dit rapport bruikbare definitie van burgerparticipatie is die van ProDemos²:

“Een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid”

De definitie maakt duidelijk dat het 1) kan gaan om zowel individuele burgers als groepen burgers, 2) dat de invloed niet in alle gevallen direct is en 3) dat participatie in verschillende fasen van het maken van beleid kan plaatsvinden. Daarnaast laten we met deze definitie van participatie buiten beschouwing wat het Sociaal en Cultureel Planbureau³ ‘zelfredzame’ participatie noemt en waarbij te denken valt aan mantelzorg, buurtpreventieteams, schoonmaakacties, klusjesdiensten, eigen beheer van speeltuinen, etc.

2.2 De Participatieladder

Een gebruikelijke manier om participatie te duiden is de *participatieladder*, waarin de rol van burgers in het beleidsproces groter wordt naarmate je hoger op de ladder komt. Het toepassen van dit instrument vraagt om een weloverwogen voorbereiding van het participatieproces. Doel van de participatieladder is om duidelijkheid te geven in welke mate inwoners worden betrokken bij beleid en beheer en meer inzicht in hun invloed daarop. Ook geeft het inwoners meer ruimte om zelf met initiatieven te komen.

In zijn oorspronkelijk vorm is de participatieladder eind jaren '60 van de vorige eeuw bedacht; de variant die vandaag zowel door ambtenaren als politici veel wordt gebruikt is die van Edelenbos en Monnikhof⁴:



² Participatiewijzer: <http://www.participatiewijzer.nl/Waarom-participatie>

³ In het rapport Burgermacht op eigen kracht uit 2014:

https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Burgermacht_op_eigen_kracht

⁴ Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequentie van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Bij de eerste trede van de participatieladder (informeren), is eigenlijk nog geen sprake van participatie. De burger is alleen ontvanger van de informatie van de overheid, maar krijgt nog geen mogelijkheid daarover zijn mening te laten horen of invloed uit te oefenen. Bij de tweede trede, raadplegen (door de overheid), is die mogelijkheid er wel en bij adviseren gaat daarbij het initiatief van de burger uit. Bij coproduceren, de vierde trede, werken overheid en burgers samen bij het maken van beleid, terwijl op de hoogste trede (meebeslissen) het initiatief vrijwel geheel bij de burgers is komen te liggen.

Per trede van de participatieladder zijn verschillende vormen ontwikkeld⁵ die gemeenten en burgers kunnen inzetten:

Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
• Spreekuur • Enquête/ burgerpanel • Wijkplatform • Politiek café	• Stadsgesprek • Rondetafel- gesprek • Adviesraden • Kwaliteits- schouw	• Werkateliers • Werkgroepen • Wijk- of gebiedsgericht werken	• Dorps- en wijkraden • Buurt- budgetten

Het zou een misverstand zijn te denken dat de bovenste treden van de participatieladder (met de hoogste inzet van participatie) altijd de beste of meest geschikte zijn. Het gaat om de reële ruimte voor invloed van bewoners op plannen. En die kan beperkt zijn door allerlei randvoorwaarden of omstandigheden (tijd, wetgeving, etc.). Dan kan alleen adviseren of raadplegen een betere keuze zijn dan bijvoorbeeld (mee)beslissen.

2.3 Wat levert participatie op?

Het overzicht hierboven maakt duidelijk dat de keuze voor een specifieke vorm van participatie en bijbehorende trede op de participatieladder zorgvuldig moet gebeuren. Kortom, wat is de beoogde opbrengst van participatie, met welk doel wordt participatie ingezet, van welke burgers hoopt de gemeente dat zij gaan participeren? Als goed over deze vragen is nagedacht, kan participatie een aantal voordelen opleveren.⁶

- Het geeft burgers **zeggenschap** in de besluitvorming, wat aansluit bij de definitie van participatie die we eerder introduceerden
- Het draagt eraan bij dat individuele burgers een plek krijgen in het **besluitvormingsproces**

⁵ Peters, K., V.P. van Stipdonk en P. Castenmiller (2014) *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁶ Dit overzicht is geïnspireerd door: Michels, A. en de Graaf, L. (2010) 'Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy'. *Local Government Studies* 36 (4): 477-491.

- Het verhoogt het **draagvlak** voor de besluitvorming
- Het vergroot de **betrokkenheid** bij het democratische proces en helpt democratische **vaardigheden** ontwikkelen
- Het draagt door **uitwisseling** van ideeën en argumenten bij aan de **kwaliteit** van de besluitvorming

Het is belangrijk op te merken dat het om beoogde voordelen gaat, maar dat er zeker geen garanties zijn dat die ook worden behaald. Bovendien is de kans groter op bijvoorbeeld zeggenschap en draagvlak wanneer hoger op de participatieladder wordt ingezet.

Deze mogelijke opbrengsten vertalen zich in de volgende redenen voor participatie die in de praktijk door bestuurders en beleidsmakers worden gebruikt en die ook in de interviews naar voren kwamen:

- Inwoners worden serieus genomen.
- Inwoners/wijkbeheergroepen kennen de randvoorwaarden en het doel en daarmee wordt voorkomen dat achteraf teleurstelling ontstaat over de rol/inbreng.
- De gemeente maakt gebruik van de aanwezige kennis en kunde.
- Verbeteren relatie tussen inwoners en bestuur.
- Gezamenlijk product: het draagvlak bij, en de betrokkenheid van inwoners/deelnemers neemt toe. Het beleid wordt daardoor meer gezien als een gezamenlijk product.
- Verbeteren van de kwaliteit van beleid en plannen: het benutten van beschikbare kennis, ervaring en creativiteit van belanghebbenden. Twee weten meer dan één. Dit kan leiden tot het genereren van extra kwaliteit/meerwaarde en soms zelfs tot het genereren van (extra) financiële middelen.
- Betere communicatie en wederzijds begrip tussen betrokken partijen waarbij de tevredenheid over het proces en het resultaat toe kan nemen.
- Soepelere uitvoering/verkorten van de tijdsduur van het proces: hoewel de voorbereiding van interactief beleid meer tijd kan kosten, wordt dat ruimschoots goedge maakt door een soepeler verloop van vervolgfases en de uitvoering.

2.4 Dilemma's van participatie

In de praktijk van burgerparticipatie komen we een aantal dilemma's tegen die het voor burgers minder aantrekkelijk maken om mee te doen. Allereerst is er de spanning tussen de leefwereld van burgers en de systeemwereld van politiek en ambtenarij. Volgens wiens regels en uitgangspunten vindt de participatie plaats? In de tweede plaats is er het dilemma van representativiteit en diversiteit: wanneer het maar een beperkte selectie burgers is die participeert, zijn de uitkomsten mogelijk niet representatief voor de hele buurt of gemeente. Tevens zullen Inwoners die het gevoel hebben dat hun ideeën of belangen door anderen niet serieus worden genomen, niet meedoen of zich niet laten horen. Ten derde is er het dilemma van de doorwerking, de concrete effecten: wat wordt door het lokale bestuur gedaan met de ideeën die door burgers zijn aangedragen, komt er een vervolg en zo ja, kan de koers nog worden veranderd?

Specifiek voor gemeenteraad speelt bij dat laatste het dilemma van enerzijds het mandaat als gekozen volksvertegenwoordigers (representatieve democratie) en de rechtstreekse zeggenschap en invloed van inwoners (directe democratie).

Er zijn dan ook redenen om níet tot burgerparticipatie over te gaan:

- Wanneer er twijfels zijn of de inwoners die meedoen wel representatief zijn voor de doelgroep voor wie het plan c.q. beleid bestemd is.
- Onzekere uitkomsten/niet aan de wensen kunnen voldoen.
- Politieke partijen moeten zich bewust zijn dat de uitkomsten van burgerparticipatie niet binnen hun programma's kunnen passen.
- Burgerparticipatie vraagt vooral een andere manier van werken binnen de gemeente, maar ook andere inzet van de ambtelijke organisatie.

2.5 Wat weten we over participatie?

Er is veel onderzoek gedaan naar manieren waarop Nederlanders (politiek) participeren. Onlangs heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau de trends van de afgelopen vijftien jaar (2002-2017) op een rij gezet. De belangrijkste verschuiving is die naar een vorm van participatie die a) minder inspanning vraagt, b) minder frequent is en c) minder rechtstreeks contact met politici en ambtenaren inhoudt. Waar in 2002 nog het meedoen aan een inspraakbijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst het meest voorkwam (15%), is dat in 2017 het meedoen aan een politieke discussie of actie via internet, e-mail of sms (24%). Wat tegelijkertijd opvalt, is dat participatie als zodanig niet is afgenomen, er is zelfs een stijging van 41% naar 45% van de Nederlanders die in enigerlei vorm politiek heeft geparticipeerd.

Tabel 8.11

Meer Nederlanders politiek actief via internet

Politieke participatie,^a personen van 18 jaar en ouder, 2002-2017 (in procenten)

	2002	2006	2010	2012	2017
via internet, e-mail of sms meegedaan aan een politieke discussie of actie	10	18	21	22	24
radio, televisie of krant ingeschakeld	13	10	12	11	10
contact opgenomen met een politicus of ambtenaar	14	11	12	8	9
meegedaan aan een door de overheid georganiseerde inspraakbijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst	15	11	11	7	8
meegedaan aan een protestactie, protestmars of demonstratie	10	8	5	6	6
politieke partij of organisatie ingeschakeld	8	5	5	3	4
meegedaan aan een actiegroep	7	4	3	3	4
iets anders	4	3	4	4	4
minstens een van bovenstaande activiteiten	41	39	41	39	45

a Antwoord op de vraag 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op politici of de overheid. Wilt u de volgende mogelijkheden bekijken, en mij dan zeggen van welke daarvan u in de afgelopen 5 jaar gebruik hebt gemaakt?'

Bron: SKON (NKO'02-'17) gewogen resultaten (2017 hoofdonderzoek)

Om na te gaan wat er in gemeenten wordt gedaan aan burgerparticipatie, presenteren we enkele uitkomsten van de (tweejaarlijkse) Monitor Burgerparticipatie van ProDemos, waarvan de meest recente uit 2016 is.

Kaders, organisatie

Een nota burgerparticipatie, omschreven als "...een formeel document waarin de uitgangspunten en spelregels voor de inzet van het instrument burgerparticipatie worden vastgesteld" bestaat in ongeveer de helft (44,8%) van de onderzochte gemeenten. Daarnaast heeft ruim 7 op de 10 (71,6%) van de gemeenten een verordening voor het burgerinitiatief: hiermee kunnen inwoners een onderwerp op de agenda van de raad zetten. Wat wel opvalt, is burgerparticipatie vooral een zaak lijkt voor colleges. De enquête geeft aan dat het betrekken van inwoners, het organiseren en de inhoud van de participatie vaak van het college uitgaat en de raad hier redelijk passief/volgend in is.

Soorten en vormen

Wanneer participatie open staat voor iedereen, krijgt het vooral de vorm van informatiebijeenkomsten, inspraakavonden, enquêtes en stads-, dorps-, of wijkgesprekken. Er wordt dan minder vaak gekozen voor een internetforum of interactieve website. Bij participatie gericht op specifiek (doel)groepen kiezen gemeenten met name voor enquêtes en burgerpanels en een enkele keer voor een G1000 (een burgertop waarvoor de selectie van deelnemers gebeurt op basis van

loting). Gerelateerd aan de participatieladder zien we daarbij vooral de treden raadplegen en adviseren en minder vaak de hogere treden op de ladder.

Uitnodiging, publiciteit

Dat burgers kunnen participeren wordt op verschillende manieren bekend gemaakt. De meest voorkomende zijn: huis-aan-huisbladen, social media en gerichte uitnodigingen aan zowel specifieke groepen of specifieke wijken en dorpen. Een algemene uitnodiging naar alle inwoners of oproep via lokale radio of tv komen relatief weinig voor.

3. Participatiebeleid in Leerdam

3.1 Achtergrond en context

In het Coalitieakkoord en in het daaropvolgende raadsprogramma "Verbindend, dienstbaar en ondernemend" 2014-2018 is aangegeven dat burgers zoveel mogelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium bij de besluitvorming worden betrokken. In het raadsprogramma is de basis gelegd voor het benutten van de kracht van de samenleving. De gemeente Leerdam geeft aan actief de verbinding met de samenleving te zoeken en op tal van terreinen wordt actief de samenwerking gezocht met burgers en maatschappelijke partners. Van-buiten-naar-binnen werken is steeds meer gemeengoed geworden in Leerdam.

Daarmee bouwt de gemeente voort op een beweging van inspraak achteraf naar participatie vooraf. Dat betekent concreet dat de gemeente Leerdam burgers vroegtijdig bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid wil betrekken en dat burgers samen mogen aangeven wat ze willen (bron: interviews). De gemeente Leerdam beschikt niet over een gedocumenteerd beleid of plan voor burgerparticipatie; wel speelt de gemeente langs andere wegen in op burgerparticipatie namelijk door het wijkgericht werken en ruimte te geven aan initiatieven van en met burgers. In de praktijk rondom projecten alsmede door in te gaan op berichten op social media en rechtstreeks contact met burgers.

3.2 Raadsprogramma 'Verbindend, dienstbaar en ondernemend'

Leerdam wil werken van-buiten-naar-binnen. De basis voor deze manier van werken is het raadsprogramma 'Verbindend, dienstbaar en ondernemend'. Daarin is opgenomen: "Leerdam verbindt, is dienstbaar aan de samenleving en bundelt en benut krachten in de samenleving. Leerdam is daarin niet passief, maar actief en ondernemend" In het uitvoeringsprogramma van het raadsprogramma is aangegeven wat de leidraad is voor handelen bij onderwerpen die op Leerdam afkomen:

"De traditionele rolverdeling tussen gemeenschap en gemeente dient doorbroken te worden met als doel een gemeenschap die zich verantwoordelijk voelt voor Leerdam en in staat is om duurzaam in haar eigen behoefte te voorzien.

Daarvoor stimuleren we de gemeenschap om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Hierbij stellen we ons dienstbaar op. Waar nodig bieden we ondersteuning en faciliteiten. Wij zijn bereid om verantwoordelijkheid over te dragen en we streven naar maatwerk. Een optimaal resultaat is belangrijker dan het strikt omgaan met beleid en regelgeving.

We ontwikkelen Leerdam in nauwe samenwerking met de gemeenschap. Samen bepalen we wat belangrijk is en samen komen we tot resultaat. Dit resulteert in producten en diensten die voorzien in de behoefte van de gemeenschap en waarvoor draagvlak is.⁷

3.3 Relatie met wijkgericht werken

De gemeente Leerdam kent wijk- en dorpsraden. Bij de start van de wijkraden nieuwe stijl is afgesproken om met een visie te komen op wijkgericht werken. In 2017 is de visie vastgesteld "De kracht van de samenleving dienstbaar aan 'ons Leerdam'", een visie op de ontwikkeling van wijkgericht werken naar overheidsparticipatie. De visie gaat over meer dan wijkgericht werken alleen. Vanwege de uitgangspunten in het raadsprogramma geeft de gemeente de samenleving meer ruimte om zelf verantwoordelijkheid te nemen en wil de gemeente de kracht van de samenleving graag benutten.

In de visie wordt aangegeven dat behalve wijk- en dorpsraden er steeds meer burgers en organisaties zich tot de gemeente wenden met een initiatief of een plan. Deze initiatiefgerichte aanpak wordt door de gemeente van harte toegejuicht. In de visie is dat benoemd als themagerichte participatie en er wordt geformuleerd dat deze een belangrijke bijdrage leveren aan burgerparticipatie en de participatiesamenleving: gebruikmaken van de denkracht van de samenleving. Het wordt beschreven als dat vanuit een inhoudelijk (maatschappelijk) thema een groep burgers elkaar weet te vinden. Maatschappelijke thema's overstijgen vaak wijken en dorpen. Ze spelen op het niveau van de hele gemeenschap.

In de notitie wordt aangegeven dat men dit ziet als het voortzetten van het beleid zoals dat verankerd is in het raadsprogramma 2014-2018 richting overheidsparticipatie. Daarnaast wordt het proces gezien als het leren van elke nieuwe ervaring. In deze notitie wordt ingegaan op de onderwerpen: wijkgericht werken, initiatiefgerichte aanpak, themagerichte participatie, de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, overheidsparticipatie en het leerproces. Het is het eerste document waarin uitgangspunten voor burgerparticipatie worden opgenomen, in samenhang met wijkgericht werken.

3.4 Beoordeling van het beleid

In het raadsprogramma zijn de ambities van de gemeente met betrekking tot de rol van de inwoners en daarmee burgerparticipatie verwoord. In de kern gaat het om: van-buiten-naar-binnen.

De basis voor deze manier van werken is het raadsprogramma 'Verbindend, dienstbaar en ondernemend'. Daarin is opgenomen: "Leerdam verbindt, is dienstbaar aan de samenleving en bundelt en benut krachten in de samenleving. Leerdam is daarin niet passief, maar actief en ondernemend". Hierbij geeft men aan dat er dat afzonderlijke partijen de vele maatschappelijke opgaven niet alleen aankunnen. De afzonderlijke invloed van de overheid (en andere spelers) én de bestuurbaarheid van de samenleving is daartoe veel te beperkt.

⁷ Uitvoeringsprogramma 2014-2018, pagina 1

De gemeente Leerdam speelt daar in de periode 2014–2018 op in met het wijkgericht werken en participatie. Het is wel een proces van doen en leren van fouten. Het raadsprogramma met breed geformuleerde uitgangspunten is leidraad en is in 2017 vertaald naar een beknopte visie. Er zijn geen handvatten geformuleerd, de rollen van organisatie, college en van de raad zijn niet duidelijk en er is geen leidraad voor burgerparticipatie.

4. Het perspectief van de gemeenteraad

Onder alle raadsleden is een digitale vragenlijst uitgezet om een beeld te krijgen hoe de gemeenteraad aankijkt tegen burgerparticipatie, zowel wat betreft de eigen rol als die van het college en de ambtelijke organisatie. De vragenlijst is tussen begin juli en eind september 2017 (geruime tijd uitgezet in verband met de zomervakantie) ingevuld door 10 van de 19 raadsleden (53%). Gegeven deze respons beschouwen we uitkomsten van de enquête als een *indicatie* van de opvattingen van de raad en niet als representatief voor de gehele raad. We hebben de enquête met name benut om onderwerpen te vinden waarover de raadsleden verschillend denken en om voorbeelden van projecten te verzamelen waarbij burgerparticipatie volgens de raadsleden een belangrijke rol heeft gespeeld.

In de vragenlijst is ingegaan op de volgende onderwerpen:

1. Kaderstelling aan het begin van het beleidsproces
2. Betrekken van inwoners en organisaties bij beleid
3. Verantwoording over gekozen beleid
4. Nieuwe informatie en bijstelling van beleid
5. Goede en minder goede voorbeelden van betrekken van burgers
6. Verbetermogelijkheden en leermomenten

De eerste vier onderwerpen zijn bevraagd aan de hand van stellingen, met een vijfpuntschaal: 1 staat voor helemaal oneens, 2 voor oneens, 3 voor neutraal, 4 voor eens en 5 voor helemaal eens. Het vierde en vijfde onderwerp zijn bevraagd aan de hand van open vragen.

De belangrijkste uitkomsten worden in dit hoofdstuk samengevat, aan de hand van de drie gemeentelijke hoofdrolspelers: de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

4.1 De rol van de gemeenteraad

In dit deel van de enquête hebben we gevraagd welke rol de gemeenteraad inneemt bij burgerparticipatie. In hoeverre is er een algemeen kader voor participatie en is er een duidelijk beeld hoe, waar en wanneer participatie wordt ingezet bij het maken van beleid? Ook ging de enquête in op de middelen die de gemeenteraad voor participatie beschikbaar heeft gesteld.

Van de ondervraagde raadsleden vindt 70% dat er voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld; tegelijk is aan de gemiddelde score van 3,5 bij deze stelling te zien dat andere raadsleden het hier mee oneens zijn. De helft van de raadsleden is van mening dat de raad duidelijke algemene beleidskaders heeft gesteld voor participatie (en niemand is het hiermee oneens). Het grootste verschil van opvatting zien we bij de vraag of de raad een duidelijk beeld heeft bij de inzet van burgerparticipatie. De gemiddelde score (3,0) is duidelijker lager dan bij de andere twee stellingen en de meningen lopen uiteen van helemaal oneens tot en met eens.

TABEL 4.1 DE GEMEENTERAAD EN BURGERPARTICIPATIE

Stelling	Gemiddelde (schaal 1-5)	% (helemaal) eens
De raad heeft duidelijke algemene beleidskaders gesteld voor burgerparticipatie	3,5	50
De raad heeft voldoende middelen beschikbaar gesteld voor burgerparticipatie	3,5	70
De raad heeft een duidelijk beeld bij de wijze waarop hij burgerparticipatie in het maken van beleid wil inzetten	3,0	40

We constateren dat hoewel de raadsleden de indruk hebben dat er wel algemene beleidskaders zijn, die blijkbaar nog niet voldoende zijn om een goede afweging te kunnen maken hoe en wanneer die participatie bij beleid maken het beste kan worden ingezet.

4.2 De rol van het college

Vervolgens hebben we gevraagd hoe de raadsleden tegen de rol van het college aankijken als het gaat om burgerparticipatie. Dit gaat bijvoorbeeld over de inspanning van het college om participatie mogelijk te maken en de mate waarin inwoners en bedrijven bij besluitvorming worden betrokken, zowel bij de voorbereiding van beleid als bij de uitvoering. Ook gaat de enquête in op de verantwoording die hierover aan de raad wordt afgelegd.

TABEL 4.2 HET COLLEGE VAN B&W EN BURGERPARTICIPATIE

Stelling	Gemiddelde (schaal 1-5)	% (helemaal) eens
Het college betreft de inwoners voldoende bij de voorbereiding van het beleid	3,4	60
Het college betreft burgers en bedrijven actief bij besluitvorming over beleid	3,0	50
Het college stimuleert actief initiatieven van burgers en bedrijven bij de uitvoering van beleid	3,2	50
Het college legt aan de raad op een juiste wijze verantwoording af over burgerparticipatie bij beleid	3,5	60
Het college neemt voldoende maatregelen om burgerparticipatie bij beleid te verbeteren	3,2	50

Over het geheel genomen is de gemeenteraad redelijk te spreken over de rol van het college bij burgerparticipatie. Inwoners worden volgens 60% van de ondervraagde raadsleden voldoende

betrokken bij de voorbereiding van beleid en eveneens 60% is van mening dat het college op een juiste manier aan de raad verantwoording aflegt over burgerparticipatie.

Een licht kritischere houding zien we als het gaat over het stimuleren van initiatieven bij de uitvoering van beleid en maatregelen om burgerparticipatie te verbeteren. Beide stellingen scoren gemiddeld 3,2 en naast de 50% die het met de stellingen eens zijn zien we ook enkele raadsleden die het er (helemaal) mee oneens zijn. Nog iets sterker geldt dit voor de vraag of het college burgers en bedrijven actief betreft bij besluitvorming over beleid: hier houden voor- en tegenstanders van de stelling elkaar bijna in evenwicht (50% tegen 40%).

We constateren dat de raadsleden doorgaans tevreden zijn over de verantwoording van het college aan de raad en ook vinden dat inwoners voldoende worden betrokken bij de voorbereiding van beleid. Daarentegen is er nog winst te behalen in het betrekken van burgers en bedrijven bij besluitvorming.

4.3 De rol van de ambtelijke organisatie

In de praktijk van zowel het bedenken als het uitvoeren van beleid en dus ook het betrekken van inwoners, speelt de ambtelijke organisatie een belangrijke rol. Hoe kijken de raadsleden hier tegenaan?

TABEL 4.3 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE EN BURGERPARTICIPATIE

Stelling	Gemiddelde (schaal 1-5)	% (helemaal) eens
De ambtelijke organisatie betreft de inwoners voldoende bij het opstellen van beleid	3,4	50
De ambtelijke organisatie betreft de inwoners voldoende bij uitvoering van het beleid	3,3	50

Hoewel een enkel raadslid het met deze stellingen oneens is, zien we dat 50% vindt dat de ambtelijke organisatie inwoners voldoende betreft bij zowel het opstellen (3,4) als het uitvoeren van beleid (3,3).

We constateren dat de raadsleden over beide aspecten van het betrekken van inwoners redelijk tevreden zijn.

4.4 Voorbeelden burgerparticipatie

We hebben de enquête benut om van de raadsleden voorbeelden te horen van burgerparticipatie. Dit heeft allereerst tot een keuze voor de cases geleid (zie daarvoor hoofdstuk 3 van dit rapport). Het geeft daarnaast ook een beeld van waar raadsleden bij burgerparticipatie aan denken en wat er volgens hen wel of niet onder valt.

Met name het bestemmingsplan van de **Watertoren**, de veiligheid in de **Emmalaan**, het project **Achter de Pijp**, de herinrichting van het **Dokter Reilinghplein**, aanpak onveiligheid door **cameratoezicht** en de sportvoorzieningen in het **Glaspark** werden regelmatig genoemd. Wat bij deze voorbeelden opvalt, is dat de meeste betrekking hebben op het fysieke domein: herinrichten van een gebied, verbeteren van verkeersveiligheid, aandacht voor spelen en groen, aangenamer maken van de omgeving. Ook verschilt het in de genoemde voorbeelden of er inwoners betrokken zijn of dat er wordt samengewerkt met ondernemers of verenigingen. Bij het voorbeeld van cameratoezicht is het zelfs de vraag of wel van burgerparticipatie kan worden gesproken, omdat het initiatief vooral bij de gemeente lijkt te liggen en de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor openbare orde en veiligheid.

Andere voorbeelden die door enkele raadsleden hebben vaak ook met de directe omgeving te maken, zoals wijk- en buurtbeheer, speeltuinen, natuurtuinen, moestuinen, sportvelden, voetbalkooien. Tot slot wordt soms verwezen naar de rol van wijkraden, als een mogelijke invulling van burgerparticipatie.

4.5 Wat gaat goed, wat kan beter?

In deze paragraaf gaan we aan de hand van antwoorden op een aantal open vragen in op de succesfactoren van burgerparticipatie, maar kijken we ook naar waar het volgens de raadsleden misgaat en wat daaruit ter verbetering valt te leren. Om te beginnen kijken we nog naar de antwoorden op de twee laatste stellingen, die gaan over wat burgerparticipatie aan nieuwe ideeën oplevert en of als resultaat van burgerparticipatie beleid wordt bijgesteld.

TABEL 4.5 DE OPBRENGST VAN BURGERPARTICIPATIE

Stelling	Gemiddelde (schaal 1-5)	% (helemaal) eens
Burgerparticipatie levert regelmatig nieuwe ideeën op ten opzichte van die van de ambtelijke organisatie en het college	3,6	60
Het gebeurt regelmatig dat beleid wordt bijgesteld als gevolg van burgerparticipatie	3,0	30

De raadsleden geven in meerderheid (60%) aan dat burgerparticipatie nieuwe ideeën oplevert (in vergelijking met wat via college en ambtenaren is voorgesteld). Tegelijkertijd lijkt het effect van burgerparticipatie op beleid niet zo groot: 30% is van mening dat beleid hierdoor regelmatig wordt bijgesteld.

We constateren dat participatie weliswaar nieuwe ideeën oplevert, maar het niet duidelijk is wat met die ideeën wordt gedaan, omdat de bijstelling van beleid beperkt is.

Wat zeggen de raadsleden over burgerparticipatie naar aanleiding van de voorbeelden die zij in Leerdam hebben gezien? We hebben de raadsleden gevraagd succes- en faalfactoren te noemen en

ook verbeteringen aan te dragen. Zo geven we de antwoorden op deze open vragen hier ook weer:
1) wat ging goed, 2) wat kon beter en 3) wat leer je hiervan?

Wat ging goed?

Als succesfactoren worden benoemd:

- Veel en goed overleg
- Om de tafel zitten met alle partijen
- Wil en bereidheid tot samenwerking
- Op tijd burgers betrekken bij voorbereiding en vaststelling van de plannen
- Goede samenstelling van werkgroep, samen met ambtenaren en politici
- Ondersteuning en medewerking wethouder(s) en ambtenaren
- Zoeken naar breed gedragen plan
- Samen tot overeenstemming komen

Eén raadslid benoemt meer algemeen als opbrengst van participatie dat de verschillende belangen die burgers bij dit soort projecten hebben, goed naar voren kwamen en dat dat ook voor burgers zelf duidelijk werd. Daarnaast geeft een ander raadslid aan dat participatie beter lijkt te werken bij projecten die voldoende 'dichtbij' zijn, zoals herinrichting in de eigen wijk.

Wat kon beter?

Als belemmerende factoren werden benoemd:

- Gebrekkige communicatie naar anderen
- Te weinig mensen erbij betrokken
- Ontbreken van heldere kaders (o.a. financieel)
- Opportunistisch gedrag en focus op eigen belang
- Te veel inmenging van gemeente
- Raad buitenspel komen te staan
- Niet iedereen voldoende gehoord

Wat leer je hiervan? Hoe dan wel?

In dit deel kijken we naar wat de raadsleden als belangrijkste lessen meenemen uit de voorbeelden van burgerparticipatie en welke mogelijkheden voor verbetering zij zien.

Leermomenten:

- De raad moet eerder kaders aangeven
- De ondersteuning vanuit de gemeente is nog niet echt effectief
- Meer doen om nieuwe ideeën aan te jagen
- Gemis van kaderdocument of startnotitie
- Openheid kan beter
- Samenstelling van werkgroep niet optimaal
- Niet alles kan, houd kaders in achterhoofd
- Duidelijkheid geven over financiën

- Zorg voor draagvlak in het voortraject
- Initiatiefnemer hoeft niet altijd trekker van project te zijn

Een aantal leermomenten heeft te maken met de moeilijkheid om iets te ontwikkelen waar iedereen zich in kan vinden en de tijd die het kost om tot overeenstemming te komen. Ook gaat een aantal raadsleden in op het belang van realiteitszin: de kaders zijn er niet voor niets.

Mogelijke verbeteringen:

- Regelmatig burgers uitnodigen bij onderwerpen die spelen in Leerdam maar ook in hun buurt.
- Raad beter betrekken bij de totstandkoming van de plannen
- Duidelijkere kaders stellen, w.b. financiën en betrokkenheid
- In kaart brengen welke vormen van burgerparticipatie (bijv. participatieladder) passen bij verschillende beleidsterreinen
- Participatie meer integreren in besluitvormingstraject
- Andere houding in de organisatie: drempels slechten i.p.v. opwerpen
- Discussie over burgerparticipatie actiever voeren binnen Vijfheerenlanden
- Aanvragen vergunningen vereenvoudigen

5. Participatiepraktijk Leerdam

Op basis van de voorbeelden van burgerparticipatie die uit de raadsenquête komen hebben we 3 cases geselecteerd. Per case hebben we gesprekken gevoerd met de verantwoordelijk portefeuillehouder, de betrokken personen uit de ambtelijke organisatie en participanten. De cases worden gebruikt om te bezien hoe burgerparticipatie verloopt in de praktijk van de gemeente Leerdam. Per case geven we een korte omschrijving van het onderwerp van burgerparticipatie, de perspectieven vanuit de verschillende deelnemers en het proces.

5.1 Case 1 Koningin Emmalaan

Omschrijving

Naar aanleiding van diverse klachten over de inrichting van de Koningin Emmalaan is het college vanaf het najaar 2016 in gesprek gegaan met de bewoners, omwonenden en overige gebruikers van de Koningin Emmalaan. Naar aanleiding van deze contacten is er een werkgroep Emmalaan opgericht met daarin naast bewoners en omwonenden van de Emmalaan (gebruikersdeskundigen) ook een aantal professionele deskundigen: politie, brandweer, Veilig Verkeer Nederland afdeling Leerdam (VVN), Fietzersbond, Bedrijven Kring Leerdam (BKL) en een vertegenwoordiger van het landbouwverkeer. Ook een raadslid maakte deel uit van de werkgroep. De werkgroep is in totaal zes maal bijeen geweest. Het doel van de werkgroep was om gezamenlijk tot een nieuw ontwerp van de

Koningin Emmalaan. De werkgroep heeft een voorstel geleverd voor een nieuw ontwerp van de Koningin Emmalaan. Het voorstel is nu in het bestuurlijke besluitvormingstraject.

Perspectieven

Bij de start van het project is niet gesproken over kaders. Vanuit de gemeente is aangegeven dat bij een goed plan de rest zou volgen. Doelstelling was om samen een plan te ontwikkelen waar 'out of the box' aan kon worden gewerkt. De gemeente heeft het proces extern laten begeleiden en verder waren er ambtelijk verkeersdeskundigen aanwezig. Het proces heeft hierdoor veel energie gekregen en veel vertrouwen van de deelnemers. Middelen waren een PM post. In het proces waren in het begin ook raadsleden betrokken en uitgenodigd. Hierdoor was er bij de participanten het vertrouwen dat de raad het proces en de werkwijze erkende.

De verantwoordelijke portefeuillehouder had een specifieke insteek: eerst dromen, creativiteit niet weghalen. Er zijn vooraf geen kaders vastgelegd – niet in relatie tot bijv. participatieladder, wel impliciet dat dit hoger op die ladder zou moeten zijn. Vanuit de gemeente hebben betrokken ambtenaren wel geprobeerd verwachtingen bij bewoners te temperen, met name wat er verkeerskundig mogelijk was. Het bleek voor ambtenaren schipperen tussen verschillende wensen en perspectieven: hoe zet je je inhoudelijke deskundigheid in, kun je inspelen op wensen van bewoners, terwijl de kaders onduidelijk zijn?

Proces

Voor de deelnemers aan de werkgroep Emmalaan was het in eerste instantie

In het proces zijn er twee punten opgevallen:

- De rol van de wettelijke kaders (wat kan wel en niet verkeerstechnisch) met de ambtelijke aanpassingen op het plan
- De rol van de raadsleden, die aanvankelijk betrokken waren, maar later niet meer aan de werkgroep deelnamen, wat ook consequenties had voor de steun voor het plan

Verder geeft de wethouder aan dat hij naar de toekomst toe zaken anders zou hebben gedaan bij een dergelijk proces. Met name:

1. Meer instructies voor ambtenaren, zowel met inwoners meedenken als politieke inschatting maken.
2. Kaders van de raad eerder vragen en algemene spelregels vaststellen.

Hij geeft aan dat het idee van burgerparticipatie en hoe je daar als ambtenaar mee omgaat, nog breder in de organisatie mag doordringen.

5.2 Case 2 Uitbreiding cameratoezicht in het centrum van Leerdam

Omschrijving

Leerdam heeft het afgelopen jaar te maken gehad met diverse overvallen in en om het centrum. Dit heeft een enorme impact gehad op het veiligheidsgevoel van ondernemers. De wens is geuit door de

politie en horeca om het bestaande cameratoezicht op de Zuidwal uit te breiden. Dit alles heeft de burgemeester er toe gebracht te onderzoeken of er zo snel mogelijk uitbreiding van het permanente cameratoezicht (eerst direct met tijdelijke camera's later met permanente camera's) in het centrum van Leerdam kan worden gerealiseerd. Het beoogde effect is een verhoogd veiligheidsgevoel bij de ondernemers, bezoekers en inwoners van het centrum van Leerdam.

Vanuit de organisatie is het voorstel gemaakt. Daarnaast was de wens om de ondernemers mee te laten betalen en de burgemeester heeft tijdens een bijeenkomst met 70 ondernemers en medewerkers van bedrijven (Roadshow "Laat je niet Overvallen") gepolst hoe de ondernemers hiertegenover staan. De bereidheid bleek in algemene zin aanwezig. Gedacht wordt aan een éénmalige bijdrage van de ondernemers. De gemeenteraad is per brief door de burgemeester ingelicht over het voornemen. De burgemeester kan het cameratoezicht zelfstandig uitbreiden, omdat de raad hem daarvoor eerder al de bevoegdheid gaf.

Perspectieven

Aanleiding voor de case is door gemeenteraad genoemde cameratoezicht als voorbeeld van burgerparticipatie. Zowel de burgemeester als de onderzoekers van de Rekenkamer vragen zich af of dit eronder valt. Ambtelijk en bestuurlijk wordt geconcludeerd dat het plan voor cameratoezicht er al was en is versneld na overleg met de ondernemers die het betrof, ook steun van wijkraad en LOV. Op zich is er een goede afstemming geweest tussen bewoners/ondernemers enerzijds en de overheid anderzijds. Maar eigenlijk is dit geen voorbeeld van burgerparticipatie, omdat het initiatief vooral van de gemeente uitging en uitgevoerd is, waarbij bewoners en ondernemers zijn geïnformeerd.

Proces

Vanwege de hierboven gemaakte opmerkingen over het karakter van deze case gaan we verder niet in op het proces en eventuele lessen die hieruit zijn te trekken.

5.3 Watertoren Leerdam

Omschrijving

Deze casus gaat over de herontwikkeling van de Watertoren Leerdam. In eerste instantie had de projectontwikkelaar plannen waarbij contact is gezocht met de gemeente en de wethouder. De buurt was in aanvang niet blij met de eerste schetsen. De gemeente heeft aangegeven aan de initiatiefnemer dat de gemeente medewerking verleent als de buurt ook tevreden is met de plannen en dat de watertoren als markant gebouw behouden moet blijven. De initiatiefnemer heeft samen met omwonenden de plannen opgesteld.

De rol van de gemeente was beperkt. Deze plannen zijn tot stand gekomen in een nauwe samenwerking tussen de projectgroep bestaande uit een afvaardiging van de omwonenden en de ontwikkelaar. In de toren komen 2 of 3 luxe appartementen/penthouses met daaronder luxe kantoren. Op en in de reinwaterkelders komen 5 woningen waarbij de ronde woning bijzonder fraai

is vormgegeven. Op basis van deze plannen heeft de gemeente het bestemmingsplan opgesteld wat nu in procedure is.

Perspectieven

Een belangrijke rol was er voor de ontwikkelaar en daarnaast had dit project voordeel van actieve bewoners die zich goed kunnen organiseren. De wethouder gaf aan dat op andere plekken in Leerdam waar die condities er niet zijn de gemeente meer zou moeten faciliteren. De gemeente is in dit traject wat minder nodig en was dan ook minder sturend dan bij Emmalaan. Ook in deze case zijn geen expliciete kaders gesteld, wel is door de gemeente op de achtergrond als randvoorwaarde meegegeven dat het financieel haalbaar moest zijn en de watertoren moest worden behouden.

De rol van de wethouder was in dit geval met name om aan de ene kant de projectontwikkelaar niet te veel zijn eigen gang te laten gaan en anderzijds te sturen op een goede rol voor de ambtenaren, zodat het proces zijn gang kon gaan. Bewoners hadden in eerste instantie bezwaren tegen de eerste plannen door samen met de initiatiefnemer, de projectontwikkelaar plannen te ontwerpen is er een voorstel ontstaan waar iedereen zich in kon vinden en wat financieel en ruimtelijk haalbaar was.

Proces

De initiatiefnemer en de participanten geven aan dat het een intensief proces is geweest om tot een gezamenlijk plan te komen. Voor de initiatiefnemer heeft dit veel tijd en extra kosten met zich meegebracht. De bewoners hadden zichzelf georganiseerd en vanuit eigen gelederen expertise in huis. Ook voor draagvlak in de hele buurt hebben ze gezorgd. De bewoners geven aan dat zij gezien de expertise en tijd die in het collectief aanwezig waren dit proces wel kunnen trekken maar dat ondersteuning vanuit de gemeente wenselijk is. Voor dergelijke trajecten adviseren ze ondersteuning vanuit de gemeente. Men geeft aan dat het faciliteren van participatie, het democratische gehalte (hoe weeg je dat) en de kosten van participatie (zaaltje, koffie, expertise, buurtbericht etc.) wel een slag beter kan (bron Interviews). Verder komt naar voren dat voor de inwoners bij dergelijke ontwikkelingen in de buurt dergelijke processen (of vormen van burgerparticipatie) zeker moeten maar dan wel goed ondersteund (bron interviews).

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Beleid

Uit het raadsprogramma dat van toepassing was in de periode 2014-2018 blijkt dat de gemeente beschikt over een moderne visie op de relatie tussen het lokale bestuur en partijen in de samenleving. Het voornemen van beleid is gericht op het benutten van de kracht van de samenleving. Leerdam zoekt actief de verbinding met de samenleving en op tal van terreinen wordt actief de samenwerking gezocht met burgers en maatschappelijke partners. Van-buiten-naar-binnen werken is steeds meer gemeengoed geworden in Leerdam. Daarmee bouwt de gemeente voort op een beweging van inspraak achteraf naar participatie vooraf. In de visie "De kracht van de samenleving dienstbaar aan 'ons Leerdam'", een visie op de ontwikkeling van wijkgericht werken naar overheidsparticipatie, is dit op hoofdlijnen uitgewerkt.

Dat betekent concreet dat de gemeente Leerdam burgers vroegtijdig bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid wil betrekken. Met deze aanpak stimuleert de gemeente het zelforganiserende vermogen van de samenleving. Dit gaat verder dan burgerparticipatie die alleen is gericht op raadplegen en adviseren.

De ervaringen met het beleid leren dat er veel steun is voor burgerparticipatie en er bestaat een positieve grondhouding ten aanzien van samenwerking met partijen uit de samenleving bij het college en de ambtelijke organisatie. Wel is de concrete toepassing afhankelijk van een kleine groep enthousiaste medewerkers die daarin voorop loopt, zoals rond het Dossier Emmalaan. De interne organisatie is rond andere trajecten in onvoldoende mate afgestemd op de opgaven.

Praktijk

Participatietrajecten dragen met name bij aan een versterking van de lokale democratie. Ook neemt de realisatiekracht bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven toe. De bandbreedte is echter groot. De cases laten zien dat het totaal verschillende opgaven zijn met een ander werkproces. Het ontbreken van algemene uitgangspunten of "regels van participatie" maakt het moeilijk voor de gemeenteraad om te handelen of te oordelen. Ten dele is dit onvermijdelijk bij burgerparticipatie in zoveel soorten en maten. Anderzijds is het wel wenselijk dat er enige kaders en maatstaven zijn die de raad kan hanteren bij participatie.

Participanten zijn met name tevreden over de mate waarin burgerparticipatie bijdraagt aan het versterken van de lokale democratie. Zij ervaren onder meer een toenemende betrokkenheid, meer wederzijds begrip en draagvlak voor het proces. Een voorbeeld hiervan is het plan Watertoren, waarbij inwoners samen met de ontwikkelaar aan tafel gingen om plannen te ontwerpen. Ook ervaren zij verrijking van het beleid. Dat sluit aan bij de ambities van het gemeentebestuur ('gebruik maken van kracht van de samenleving'). Echter door het niet managen van verwachtingen of het

aangeven van rollen en kaders wordt uiteindelijk het totaal als minder tevreden ervaren (rol van de raad bij project Emmalaan, inzet kennis en kunde en tijd bij het project de watertoren).

Evaluatie en bijsturing

In de ambtelijke organisatie is weinig aandacht voor evaluatie en het borgen van de leerervaringen. Participatietrajecten worden in onvoldoende mate intern of met deelnemers geëvalueerd. Kennismanagement is nog nauwelijks ontwikkeld. Zo levert het Dossier Emmalaan en het plan Watertoren veel goede lessen op, maar deze maken in onvoldoende mate onderdeel uit van een lerend proces van de gemeente.

Verwachtingsmanagement

Deelnemers zijn in mindere mate ontevreden over de gewekte verwachtingen door het gemeentebestuur. Ook uit andere feedback van het project Watertoren en Emmalaan bleken er verschillende verwachtingen te zijn over de rol van de gemeente en bij het project Emmalaan over de rol van de gemeenteraad. Ook blijkt dat deelnemers vaak een terugkoppeling over de doorwerking van hun inbreng missen of graag eerder betrokken willen worden. Dat leidt tot ontevredenheid en doet afbreuk aan de energie om zich voor de publieke zaak in te zetten.

Het is wel van belang dat vormen van burgerparticipatie worden doorgezet. Er is ook een leercurve zodat de ambtelijke organisatie of het college bijvoorbeeld de raad eerder moeten betrekken omdat de raad de kaders aangeeft. Momenteel wordt er door een raadswerkgroep nagedacht over mogelijke kaders voor burgerparticipatie (bron: griffie).

Relatie wijkgericht werken

Er zijn vele partijen in de Leerdamse samenleving actief die bijdragen aan 'de kracht van de samenleving'. Er is een groeiende behoefte bij burgers en maatschappelijke partners om verantwoordelijkheid te nemen en inhoud te geven aan eigenaarschap. Vanuit de visie in het raadsprogramma biedt de gemeente Leerdam daar volop ruimte voor. Dat vraagt om een open organisatie naar de samenleving. Van-buiten-naar-binnen is een leerproces en een zoektocht. De rol van de wijkambassadeur wordt hierbij als cruciaal in het beleid weer gegeven niet alleen voor verbinden met de wijk- en dorpsraden, maar ook en juist met de samenleving.

Op weg naar een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden

In de contourennota Trefzeker Meebewegen van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden wordt gesproken over een beleid dat geënt is op de principes van de overheidsparticipatie. Weten wat er speelt in de wijken en dorpen is ook een belangrijk uitgangspunt in de Contourennota Trefzeker Meewegen. Ook hier is nog geen echte aanpak voor om de weg naar overheidsparticipatie vorm te geven. De manier waarop de nieuwe gemeente haar rol neemt, zal per opgave verschillen. Het expliciet maken van burgerparticipatie en de werkwijze moet echter nog gebeuren.

Wat gaat goed? Wat gaat minder goed en kan beter?

Deelnemers (ambtenaren, initiatiefnemers, participanten) geven aan dat er in grote mate sprake is van inhoudelijke verrijking. Dat sluit aan bij de ambities van het gemeentebestuur. Ook zijn deelnemers van oordeel dat burgerparticipatie bijdraagt aan het realiseren van een hoger ambitieniveau door het bundelen van krachten. Burgerparticipatie draagt eraan bij dat de belangentegenstellingen en de pro's en contra's helder worden. Dat draagt volgens de deelnemers bij aan een zorgvuldige afweging. Ondanks dat van de kant van de participanten en de gemeente kritiek is op de uiteindelijke besluitvorming en de nodige expertises en tijdsinzet.

6.2 Aanbevelingen

Aan college en gemeenteraad

- Stel uitgangspunten over burgerparticipatie op in een handreiking of beleidsnota. Ook bij het opstellen van zo'n handreiking kunt u burgerparticipatie toepassen door deze samen met inwoners en het maatschappelijk middenveld te ontwikkelen.
- Een participatieproces kan verwachtingen scheppen. Maak daarom aan het begin procesafspraken, bijvoorbeeld via een startnotitie of -bijeenkomst. Geef ook aan welke invloed burgers hebben (bijv. aan de hand van de participatieladder) en wat de raad doet met de uitkomsten van het traject.
- Door tijdens het proces uw betrokkenheid te tonen en te vragen hoe burgers het proces ervaren, motiveert u deelnemers en werkt u aan wederzijds vertrouwen.
- Sociale media zijn zowel geschikt om denkkraft van burgers te benutten als om informatie te delen. Fysieke (offline) en digitale (online) participatie kunnen elkaar versterken door bijvoorbeeld online discussies te voeren en daarnaast bijeenkomsten te organiseren (zie workshop met de raden).
- Door meer samenhang te brengen in alle initiatieven, processen en producten waarbij sprake is van participatie ("meedenken, meepraten en meedoen"), kan de raad ervoor zorgen dat dat inwoners:
 - Beter geïnformeerd zijn en zich meer betrokken voelen.
 - Weten welke invloed en zeggenschap ze hebben.
 - Zelf actief zijn en zich inzetten.
 - Samenwerken met de gemeente.
- Evalueer regelmatig de uitgangspunten en stel deze indien nodig bij; het liefst samen met de inwoners.
- Participatie gaat niet alleen om kaders, regels en structuur, maar minstens zo veel om cultuur. Werk vanuit een 'ja, mits' houding waarin aan het initiatief van inwoners volop ruimte wordt gegeven en het bij het voorbereiden, besluiten en uitvoeren vanzelfsprekend is dat inwoners meepraten en meedoen.

De rol van het college van B&W

De formele rol van het college van B&W is dat het voor interactief werken en burgerparticipatie opdrachtgever is en dat gedurende het hele proces ook blijft. Het is van belang dat deze rol vanaf het begin zuiver wordt opgepakt. Onderscheid wordt gemaakt tussen de portefeuillehouder die verantwoordelijk is voor burgerparticipatie als middel voor wijkaanpak (de portefeuillehouder wijkaanpak) en de portefeuillehouder die een participatief proces inhoudelijk begeleidt. Stel verder vast in de uitgangspunten wie verantwoordelijk is voor burgerparticipatie en welke rollen collegeleden daarbij hebben.

De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad stelt kaders voor de wijze waarop het college het gewenste beleid interactief ontwikkelt en controleert achteraf. De controlerende rol van de raad maakt het ook mogelijk dat de raad toetst of interactieve beleidsprocessen zorgvuldig zijn voorbereid en uitgevoerd. Van inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en organisaties wordt verwacht, dat zij beseffen dat de gemeente degene is die het algemeen belang afweegt tegenover het individueel belang. Dit betekent dat de kaders die tijdens een interactief proces zijn gesteld door alle betrokken partijen worden geaccepteerd en dat het uiteindelijke besluit aan B&W of aan de gemeenteraad is.

De rol van de ambtelijke organisatie

Burgerparticipatie is iets van alle ambtenaren. Participatie vraagt specifieke vaardigheden: een open houding, afspraken nakomen, goed kunnen luisteren, meedenken en zoeken naar gezamenlijke oplossingen, duidelijk zijn in je antwoorden, bewoners en organisaties (op tijd) betrekken bij wat je wilt gaan doen, de schaal los durven laten om in te zoomen op een gebied. Ook het loslaten van je eigen expertise, deze niet op de eerste plaats te stellen maar soms volgend te laten zijn, is voor sommigen een nieuwe vaardigheid.

7. Hoor en wederhoor

7.1 Reactie van het college



7.2 Nawoord

De Rekenkamer Leerdam is content dat het college zich herkent in het rapport en in stemt met de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht op de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Burgerparticipatie gaat niet vanzelf en er is geen blauwdruk voor. Van de inwoners wordt wat verwacht en tegelijkertijd heeft de gemeente te maken met initiatieven en mondige inwoners die verwachtingen hebben van de gemeente. Het is goed om als nieuwe gemeente daar spelregels voor op te stellen zodat de gemeenteraad haar rol kan pakken.

Bijlage 1 Normenkader

Normenkader Rekenkamer

Bij het beoordelen van de mate van burgerparticipatie in Leerdam zal de rekenkamer uitgaan van onderstaande veel gebruikte participatieladder. Om te kunnen beoordelen of resultaten en/of uitvoering van beleid voldoen aan de vereisten is het nodig dat de rekenkamer de onderzoeksbevindingen kan toetsen aan wettelijke, dan wel algemeen geaccepteerde normen. De rekenkamer hanteert bij dit onderzoek drie normen om de bevindingen aan te toetsen.

Norm 1. Doelgerichtheid gemeentelijk beleidskader

De gemeenteraad van Leerdam heeft duidelijke doelen gesteld voor burgerparticipatie.

Norm 2. Responsief bestuur

Burgerparticipatie wordt door de gemeente aantoonbaar benut in het proces van voorbereiding, uitvoering, verantwoording en evaluatie van het beleid.

Norm 3. Tevredenheid

De burgers zijn tevreden over hun eigen rol en de wijze waarop de gemeente omgaat met hun inbreng.

Bijlage 2 Interviews

wethouder Teus Meijdam

Cees Uittenbogaard, ambtenaar

Kick Gereke, ambtenaar

Herinrichting Emmalaan

Wethouder Meijdam

Paul Pollen, ambtenaar

Gab Franken, inwoner

Jan Constandse, inwoner

Cameratoezicht

Burgemeester Bruinsma

Martien Bouter , ambtenaar

Plan Watertoren

Wethouder Meijdam

Sjoerd Willems, ambtenaar

Jacco Nap, inwoner

Ronald van der Haar, inwoner

Jan van Sorge, projectontwikkelaar

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Literatuur

Raadsvoorstel en visiedocument Van wijkgericht werken naar overheidsparticipatie

- Beleidskader Subsidies 2018 – 2019 zie o.a. hfd 3.3.
- Contourenschets Vijfheerenlanden
- Raadsprogramma + Uitvoeringsprogramma 2014 - 2018
- Subsidieregeling Eigen Kracht en Burgerkracht Leerdam
- Benchmark Waar staat Leerdam 2016: o.a.s hfd 4
- Werken aan burger nabijheid, BZK 2013
- RAADGEVER Burgerparticipatie & maatschappelijke initiatieven, VNG 2014