



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde



September 2021

Inwonersparticipatie in Heerde



→ www.heerde.nl



Rekenkamercommissie

Gemeente Heerde

Onderzoek

Inwonerparticipatie en de rol van de raad

Onderzoek naar randvoorwaarden die aan de raad meegegeven kunnen worden voor inwonerparticipatie, specifiek aan de hand van actuele thema's als uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Het onderzoek beoogt de gemeenteraad helderheid te geven op de eigen rollen en bevoegdheden met betrekking tot inwonerparticipatie. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de bestuurscultuur en aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit van het bestuur van Heerde.

Colofon:

Samenstelling Rekenkamercommissie gemeente Heerde:

Voorzitter : Mevrouw C.M. Sluiter-Kuilwijk

Leden : De heer M.J. van Oort

: De heer B. Lokhorst

: De heer H.J. Mateman

: Mevrouw G. Kwekkeboom

Secretaris : De heer J. Kok

De Rekenkamer is bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door:

Onderzoeksbureau PBLQ:

De heer P. Castenmiller

De heer J. Samsom

Mevrouw J. Mies

Heerde, 8 september 2021

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen	1
1.1.1	Over het beleid	1
1.1.2	Over de uitvoering	4
1.1.3	Over de toekomstige situatie	6
1.2	Normenkader	8
1.3	Conclusies en aanbevelingen	9
1.4	Over de bestuurscultuur	10
1.5	Bestuurlijke reactie, college van B&W Heerde	12
1.6	Bestuurlijk Nawoord rekenkamercommissie	16
2.	Inleiding	17
2.1	Aanleiding en doelstelling	17
2.2	Onderzoeksvragen	18
2.3	Normenkader	18
2.4	Werkwijze	19
2.5	Indeling rapport	20
3.	Participatie; beleid, uitvoering en ervaringen	21
3.1	Visie op participatie	21
3.2	Communicatievisie en dienstverleningsvisie	23
3.3	Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet	25
3.4	Beleid in uitvoering	26
3.4.1	Voorbeelden van participatie	28
3.4.2	Communicatie bij participatie	28
3.4.3	Uitdagingen bij participatie	29
3.4.4	Initiatieven uit de samenleving	30
3.5	Opvattingen inwoners bij inwonersparticipatie	31
3.6	Opvattingen raadsleden bij inwonersparticipatie	33
4.	Rolopvattingen bij bestuurscultuur	35
Bijlage A	Geïnterviewde personen	39
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	40

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inwoners verwachten van hun gemeente dat hen de mogelijkheid wordt geboden om betrokken te zijn bij het beleid. Gemeenten heroverwegen en moderniseren daarom hun beleid ten aanzien van inwonersparticipatie. Ook in de gemeente Heerde is er aandacht voor het versterken van de betrokkenheid van inwoners bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Deze aandacht wordt door verschillende ontwikkelingen gestimuleerd. Zo vormt het versterken van de mogelijkheden van inwoners om betrokken te worden bij plannen voor de (her)inrichting van de openbare ruimte een belangrijk onderdeel van de aangekondigde Omgevingswet.

Gezien deze ontwikkelingen heeft de rekenkamercommissie van Heerde het initiatief genomen om een onderzoek te laten uitvoeren naar de wijze waarop deze gemeente invulling geeft aan beleid met betrekking tot inwonerparticipatie. De focus van dit onderzoek ligt bij de uitdagingen voor de gemeenteraad.

In aansluiting op het onderzoek naar inwonerparticipatie heeft de gemeenteraad van Heerde de rekenkamercommissie verzocht om eveneens aandacht te besteden aan de bestuurscultuur binnen de gemeente. Bij inwonersparticipatie is sprake van een wisselwerking tussen de lokale gemeenschap enerzijds en de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad anderzijds. De wijze waarop invulling en gevolg wordt gegeven aan inwonerparticipatie wordt daarom mede bepaald door de bestuurscultuur. In dat licht is er eveneens aandacht besteed aan aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit van het bestuur van Heerde.

Dit rapport bevat het overzicht van de bevindingen, en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen. In dit eerste hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen kort samengevat, waarna vervolgens de geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord. Het eerste hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

In de daarop volgende hoofdstukken worden de bevindingen meer uitgebreid beschreven.

1.1 Bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen

De in het kader van het onderzoek geformuleerde deelvragen hebben respectievelijk betrekking op het beleid van de gemeente, de uitvoering van dit beleid en op de gewenste toekomstige situatie. De conclusies worden aan de hand van deze drie aandachtspunten gepresenteerd.

1.1.1 Over het beleid

Er bestaan binnen Heerde verschillende richtinggevende documenten voor inwonersparticipatie. Zo verwijzen veel medewerkers van de gemeente zowel naar de gemeentelijke dienstverleningsvisie als naar de communicatievisie als documenten die wat hun betreft uitgangspunten bevatten voor hun handelen in de wisselwerking met inwoners.

Gedurende het onderzoek bleek bovendien dat er door het college van B&W een participatievisie is opgesteld. Een eerste versie van deze visie is in januari 2021 besproken in de raadscommissie. Het doel is om de komende periode de visie verder uit te werken door bijvoorbeeld ook actief met inwoners te spreken.

In deze visie, die nog niet door de gemeenteraad is vastgesteld, worden verschillende motieven onderscheiden om belang te hechten aan participatie. Deze motieven zijn:

- het vergroten van draagvlak voor besluiten;
- inwoners dichterbij de besluitvorming brengen;
- gebruikmaking van deskundigheid die onder inwoners aanwezig is;
- de kwaliteit van het eindresultaat te vergroten;
- vertrouwen (terug)winnen door inwoners serieus te nemen en/of inwoners zelf meer verantwoordelijk maken.

In de visie wordt tevens aangegeven dat de relatie tussen inwoner en overheid meer gestoeld moet zijn op gelijkwaardigheid; verantwoordelijkheden voor de totstandkoming en uitvoering van beleid samen met de inwoners moeten worden gedeeld. Uiteindelijk wordt in de visie gesteld dat de gemeente weliswaar handelt vanuit acht vastgelegde uitgangspunten, maar flexibel wil zijn in de uitvoering. Ook wil de gemeente meer waarde toekennen aan een gebalanceerd, afgewogen beleidsproces waarin alle belangen zijn meegenomen.

Naast een participatievisie heeft de gemeente ook een communicatievisie. De uitgangspunten van de communicatievisie zijn de volgende:

- **Goede informatievoorziening blijft de basis**
De gemeente wil haar inwoners zo goed mogelijk informeren, over gemeentelijke producten en diensten (van paspoort tot uitkering en van zorgvoorziening tot subsidie), maar ook over plannen, projecten, fysieke werkzaamheden, inspraakmogelijkheden, agenda's van de gemeenteraad en bestuurlijke besluiten.
- **Van vertellen naar in gesprek**
Waar de gemeente eerder een hiërarchische relatie had met de inwoners, is de gemeente nu gericht op een meer gelijkwaardige relatie. Heerde vertelt als gemeente steeds minder hoe het moet en vraagt haar inwoners om mee te denken, mee te praten en mee te doen.
- **Zeg wat je doet en doe wat je zegt**
De gemeente kiest voor transparantie, verwachtingenmanagement en afspraak is afspraak.
- **Optimaal online én offline**
De gemeente wil een goede balans tussen online en offline communicatie.
- **Herkenbaar zijn en begrepen worden**
De gemeente stelt dat een herkenbare afzender de mogelijkheid geeft om een gesprek aan te gaan.

In de uitwerking van deze uitgangspunten wordt de ambitie geformuleerd dat de gemeente wil *inzetten op bereiken*. Een ander punt waar de gemeente mee aan de slag gaat is *vragen en luisteren*, hiervoor heeft Heerde een participatieplatform aangeschaft. Het participatieplatform geeft de mogelijkheid om enquêtes uit te zetten en om eenvoudig terugkoppeling te geven.

In de visie op de dienstverlening wordt genoemd dat de gemeente Heerde primair een dienende en ondersteunende rol kent ten opzichte van de burgers. De gemeente kan het niet alleen en wil daarom samenwerken met burgers.

Als het gaat om ingrepen en aanpassingen in de ruimtelijke omgeving hanteert Heerde uitgangspunten die bekend staan onder de naam *uitnodigingsplanologie*. Met deze aanpak wil de gemeente de ruimte geven aan initiatieven in het ruimtelijk domein, ook als deze niet binnen de geldende regelgeving- of kaders vallen. In het kader van de uitnodigingsplanologie wordt van de initiatiefnemers verwacht dat zij zelf belanghebbenden bij de planvorming en uitvoering van het

initiatief betrekken. Uitnodigingsplanologie is mede bedoeld om dergelijke initiatieven te stimuleren, door veel ruimte te bieden aan initiatiefnemers. Dit beleid dateert uit 2013, een periode toen vanwege de financiële crisis veel initiatieven in de ruimtelijke omgeving waren stilgevallen.

In 2018 heeft de gemeente het beleid met betrekking tot uitnodigingsplanologie geëvalueerd. In de resultaten van die evaluatie wordt gesteld dat uitnodigingsplanologie in de Heerder praktijk werkt, maar dat er wel verbeteringen zijn gewenst op het gebied van communicatie, samenwerking, proces en kwaliteitszorg. In het huidige rekenkameronderzoek is gebleken dat uitnodigingsplanologie inderdaad veel ruimte biedt aan initiatiefnemers. Daardoor heeft deze aanpak een positieve uitwerking op het stimuleren van initiatieven in de ruimtelijke omgeving. Vanuit het perspectief van inwonersparticipatie kan worden geconstateerd dat daarmee ook het primaat voor het verzorgen van de participatie bij de initiatiefnemer wordt gelegd. De initiatiefnemer heeft daarmee in menig opzicht een 'voorsprong' ten opzichte van de overige belanghebbenden. Immers, de initiatiefnemer heeft zich al intensief verdiept in de plannen en heeft daarmee een kennisvoorsprong ten opzichte van de overige betrokkenen. Bovendien is de initiatiefnemer ook degene die de inrichting van de inspraak bepaalt. Betrokkenen ervaren participatie in het kader van uitnodigingsplanologie daarmee niet als een 'level playing field' en blijken overwegend ontevreden over het proces en de uitkomsten.

In het onderzoek is vastgesteld dat er zowel bij het college van B&W van Heerde als binnen de ambtelijke organisatie draagvlak bestaat voor het vergroten van de inbreng van inwoners bij de totstandkoming van beleid. In de interviews met zowel collegeleden als (leidinggevende) ambtenaren stellen zij nadrukkelijk dat zij belang hechten aan participatie. Bij belangrijke beleidsvoornemens letten zij er op dat de inwoners bij de totstandkoming van het beleid zijn betrokken. Het verbreden van het draagvlak voor beleid, het versterken van de kwaliteit van het beleid, mede met gebruikmaking van in de gemeenschap beschikbare deskundigheid, en het verbeteren van wederzijds vertrouwen zijn daarvoor vaak genoemde argumenten.

In het onderzoek is tegelijkertijd gebleken dat uitgangspunten met betrekking tot de wisselwerking en interactie met de inwoners vooralsnog niet zijn uitgewerkt in beleidsregels of werkprocessen voor participatie. Op dat aspect zijn de initiatieven in Heerde wezenlijk minder uitgewerkt dan in verschillende andere gemeenten. Juist de ervaringen in andere gemeenten, waar de ambities met participatie al concrete vertaling en invulling hebben gegeven, wijzen uit dat het daadwerkelijk bieden van ruimte voor de inbreng van inwoners een weerbaar proces is. Zowel college van B&W, ambtelijke organisatie als de gemeenteraad moeten hieraan wennen en in wisselwerking met participanten komen tot bij de cultuur van de gemeente passende en werkende arrangementen. In sommige gemeenten vraagt dat om jarenlange inzet van alle betrokkenen, de bereidheid om initiatieven te nemen en om te leren van de ervaringen. In Heerde is daarvan in essentie nog nauwelijks sprake. Er bestaat een visie op papier, maar deze is nog niet in brede kring besproken; er is nog geen sprake geweest van een vertaling naar de praktijk, een intensief proces dat in wisselwerking met college, gemeentelijke organisatie, gemeenteraad en betrokken inwoners dient plaats te vinden. Dat impliceert onder meer dat medewerkers van de gemeente momenteel naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan inwonersparticipatie. Verschillende medewerkers van de gemeente geven aan dat zij de uitgangspunten met betrekking tot participatie als dusdanig algemeen ervaren, dat zij daarin (te) weinig houvast vinden voor hun dagelijks handelen.

Als het gaat om het gemeentelijk beleid kunnen nu de desbetreffende onderzoeksvragen als volgt worden beantwoord:

Over het beleid

Wat is de visie van de bestuursorganen van de gemeente (raad, college, burgemeester) op inwonersparticipatie?

Er bestaan verschillende documenten die relevant zijn voor inwonersparticipatie. De participatievisie die begin 2021 is opgeleverd is vooralsnog te algemeen en te weinig besproken, zowel binnen de organisatie als met de raad, om als een levend en richtinggevend document te worden ervaren. Er zijn verschillende andere documenten en beleidsuitgangspunten, zoals de communicatievisie, dienstverleningsvisie en uitnodigingsplanologie, die als meer richtinggevend voor de invulling van inwonersparticipatie worden ervaren.

Hoe is inwonersparticipatie op dit moment vormgegeven in de gemeente Heerde?

In het algemeen verwachten het college van B&W en leidinggevende ambtenaren dat de gemeente inwoners betreft bij (belangrijke) beleidsvoornemens of bij de uitvoering van beleid dat impact heeft op het welzijn en de leefomgeving van de inwoners. Concrete richtlijnen, procedures of werkwijzen zijn niet beschikbaar of uitgewerkt.

1.1.2 Over de uitvoering

Geconstateerd is dat er in Heerde geen concrete beleidsuitgangspunten met betrekking tot inwonersparticipatie beschikbaar zijn. Tegelijkertijd is genoemd dat er op verschillende manieren in de organisatie richting wordt gegeven aan het betrekken van de inwoners bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.

Als er sprake is van inwonersparticipatie wordt in het algemeen de raad hierover geïnformeerd. Aangezien er geen concrete afspraken of richtlijnen bestaan over de invulling van inwonersparticipatie, bestaan er ook verschillen in de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd. Bij grote en aansprekende projecten wordt de raad meestal wel vooraf op de hoogte gesteld. Daarbij wordt in principe aangegeven welke mate van invloed de inwoners hebben en wat dit betekent voor de ruimte die de raad heeft bij de uiteindelijke besluitvorming. Bij andere projecten wordt de raad achteraf geïnformeerd over de inbreng vanuit de gemeenschap.

Alle raadsleden onderschrijven het belang om inwoners te betrekken bij gemeentelijk beleid. Zij stellen dat de inbreng vanuit de gemeenschap van meerwaarde is voor het beleid; dat betreft zowel het benutten van de in de samenleving aanwezige kennis en creativiteit als het belang voor het realiseren van draagvlak voor besluiten van de gemeente(raad).

De participatievisie, die in januari 2021 is besproken in de raadscommissie, is voor het merendeel van de raadsleden onbekend, net zoals voor de medewerkers van de gemeente. Raadsleden zijn daardoor niet bekend met actuele beleidsuitgangspunten met betrekking tot inwonersparticipatie die zij zouden kunnen benutten om participatieprocessen mee te toetsen en te beoordelen. Raadsleden geven daarnaast aan niet te beschikken over een overzicht van lopende participatietrajecten en weten lang niet altijd hoe deze trajecten zijn verlopen. Dat maakt het voor hun lastig om uiteindelijk de opbrengsten te beoordelen en daaruit af te leiden op welke wijze zij die opbrengsten moeten laten meewegen in hun besluitvorming. Ook is er met of binnen de raad nog niet van gedachten gewisseld over de randvoorwaarden voor participatieprocessen en de consequenties daarvan voor de ruimte die de raad zelf wil behouden bij besluitvorming.

Vanuit het belang dat raadsleden hechten aan participatie, besteden zij in de besluitvorming er aandacht aan dat vanuit de gemeente ook daadwerkelijk ruimte aan inwoners is gegeven om hun mening te geven. Tegelijkertijd is het ook aan de raad, zo noemen raadsleden zelf, om vooraf duidelijk aan te geven om hoeveel ruimte het gaat; oftewel, binnen welke kaders inwoners hun inbreng kunnen geven. Mocht naar mening van raadsleden de betrokkenheid van inwoners onvoldoende te zijn gefaciliteerd, dan zouden zij afzien van besluitvorming en eerst willen dat de gemeente alsnog bewoners betreft door met hen in gesprek te gaan.

Al met al ervaren raadsleden een gebrek aan beleidsuitgangspunten en een naar hun mening gefragmenteerde informatievoorziening. In de praktijk leidt dit er toe dat zij uitkomsten van participatieprocessen steeds voornamelijk achteraf en elk voor zich beschouwen en beoordelen, zonder daarbij algemene uitgangspunten te hanteren. Dit maakt besluitvorming door de gemeenteraad naar mening van sommige medewerkers van de gemeente betrekkelijk onvoorspelbaar, waarbij zij ervaren dat raadsleden zich in hun oordeel mede laten beïnvloeden door specifieke gebeurtenissen of (actieve) burgers. Zowel het gebrek aan duidelijke kaders als de soms beperkte informatievoorziening over het verloop en de opbrengsten van participatietrajecten, laten de raadsleden ook de ruimte daarvoor.

Een aandachtspunt in het onderzoek is of de raad consequent en rolvast handelt als het gaat om inwonersparticipatie. Gebleken is nu dat uitgangspunten niet zijn vastgelegd. Daarmee is de rol van de raad evenmin bepaald. Het gevolg daarvan is dat geen oordeel kan worden uitgesproken over de consequente houding en structureel in de praktijk gebrachte rolopvattingen van de raad, als het gaat om inwonersparticipatie. De houding is zonder meer welwillend, maar de praktijk laat zich vooralsnog niet beoordelen

In het kader van het onderzoek zijn ook inwoners van Heerde geraadpleegd die ervaringen hebben met participatietrajecten. Er zijn wisselende, en daarmee ook positieve ervaringen opgehaald. Toch is het algemene beeld dat de gemeente geregeld inwoners teleurstelt die betrokken zijn in participatietrajecten. Verschillende participanten nemen waar dat de gemeente van goede wil is, maar er onvoldoende in slaagt om bij aanvang de positie, mogelijkheden en inbreng van de participanten duidelijk te maken. Veel betrokkenen ervaren dat de gemeente de ambitie om in plaats van te vertellen daadwerkelijk in gesprek te gaan, niet of onvoldoende waarmaakt. Geregeld wordt gesteld dat de gemeente vooral de inwoners informeert, maar dat er weinig ruimte is voor inwoners om aanpassingen in beleidsvoornemens door te voeren. Daarnaast wordt gesignaleerd dat de gemeente toezeggingen niet altijd nakomt, met name over het tijdig informeren van betrokkenen. Deze bevindingen hebben met name betrekking op ervaringen van bewoners bij participatie bij uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie staat de initiatiefnemer aan de lat om de buurt bij het project te betrekken, maar dit gebeurt vanuit andere verwachtingen dan die van omwonenden. Voor de initiatiefnemer draait het vooral om informeren, terwijl omwonenden willen meepraten over het voorliggende plan. Dit zorgt voor spanningen en teleurstelling, zonder dat de gemeente actief regie voert.

Een en ander leidt tot de volgende beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen over de uitvoeringspraktijk en de positie van de gemeenteraad.

Over de praktijk

Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan het betrekken van inwoners bij de beleidvorming binnen de gemeente Heerde?

De raadsleden onderschrijven het belang van het betrekken van inwoners bij de beleidsvorming, maar het ontbreekt hun aan concrete en vastgelegde uitgangspunten om daar algemene afspraken en werkwijzen aan te verbinden.

Hoe ziet de raad/zien de raadsleden van Heerde hun rol bij inwonersparticipatie en wordt ook in overeenstemming met die rol gehandeld?

Raadsleden bewaken dat er sprake is van inwonersparticipatie. Het gebrek aan kaderstellend beleid leidt er toe dat zij de opbrengsten van participatietrajecten elk voor zich, en meestal pas achteraf, beoordelen. Dit maakt hun beoordeling van die opbrengsten en de wijze waarop zij die opbrengsten laten meewegen in de besluitvorming betrekkelijk onvoorspelbaar. Er is geen oordeel mogelijk over de vraag of raadsleden consequent en rolvast handelen.

1.1.3 Over de toekomstige situatie

Zoals al eerder genoemd is er aandacht voor inwonersparticipatie bij zowel het college van B&W, bij medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie als bij de raad. Deze aandacht heeft zich echter nog niet vertaald in concreet vastgelegd beleid, waar vervolgens uitgangspunten en werkwijzen uit kunnen worden afgeleid. Duidelijk, concreet en vastgelegd beleid heeft voor alle betrokkenen meerwaarde. Dan weten participanten wat hun mogelijkheden én beperkingen zijn. Bij gebrek aan duidelijke uitgangspunten is het lastig voor de raad om de opbrengsten van participatietrajecten te beoordelen en de consequenties daarvan voor de uiteindelijke besluitvorming te bepalen. Deze 'onzekerheid' wordt ook door alle genoemde spelers binnen de gemeente ervaren, waaraan vervolgens ook de conclusie wordt verbonden dat er behoefte is aan geactualiseerde, concrete en vastgelegde uitgangspunten. Het college van B&W heeft met het opstellen van een participatievisie daarvoor al het initiatief genomen.

Naar mening van de rekenkamercommissie, mede gebaseerd op inzichten over de inrichting en uitvoering van beleid met betrekking tot inwonersparticipatie die uit andere gemeenten zijn verkregen, zijn er de nodige aandachtspunten.

Om te beginnen kan voor Heerde worden geconstateerd dat het belang van inwonersparticipatie weliswaar door alle betrokkenen (college van B&W, gemeenteraad, ambtelijke organisatie) wordt onderschreven, maar dat slechts weinigen dit beleid concreet hebben doordacht en uitgewerkt. Weliswaar is er gewerkt aan een actuele participatievisie, maar de betrokkenheid daarbij beperkt zich tot een klein aantal medewerkers. Juist ervaringen uit andere gemeenten leren dat voor een stevige en vruchtbare basis onder inwonersparticipatie het van groot belang is dat alle betrokkenen, gemeentelijke organisatie, college van B&W en gemeenteraad, niet alleen goed bekend zijn met de uitgangspunten maar die ook onderling intensief hebben besproken. Alleen op die manier ontstaat het inzicht in ieders rol en verantwoordelijkheid. Ook wordt alleen op deze wijze duidelijk hoe en op welke wijze de inbreng van de participanten kan worden gewaardeerd en door kan werken in de besluitvorming. Van een dergelijk bewustwordings- en implementatieproces, waarbij de gemeentelijke organisatie, college van B&W en gemeenteraad gezamenlijk betrokken moeten worden, is in Heerde

vooral nog geen sprake geweest. Hierdoor dreigt het gevaar dat de nieuwe visie vooral een papieren exercitie wordt, die vooral nog weinig van betekenis zal zijn voor de dagelijkse beleidspraktijk.

In andere gemeenten is geconstateerd dat sleutelspelers in de organisatie, zoals portefeuillehouders en direct betrokken (leidinggevende) ambtenaren het belang dat zij hechten aan participatie consequent moeten bevestigen en zichtbaar maken. Vanuit dergelijk voorbeeldgedrag kunnen zij andere betrokkenen aanspreken op participatie en hun motiveren en stimuleren om daar concreet invulling aan te geven. Anders gezegd, het geven van invulling aan participatie vereist meer dan louter een visie. Er moet ook aandacht zijn voor een cultuur en dagelijkse praktijk waarin het betrekken van inwoners vanzelfsprekend is. Binnen zo'n cultuur kunnen dan ook ervaringen met participatie worden gedeeld, waar weer van geleerd kan worden.

Het college van B&W heeft met de raad afgesproken dat met het implementeren en uitwerken van de visie en het bevorderen van een daarop aansluitende organisatiecultuur wordt gewacht totdat het rapport van het rekenkameronderzoek beschikbaar is. De aanpak van die implementatie en de nagestreefde veranderingen van de organisatiecultuur worden al wel verkend. Verder zijn binnen de griffie ideeën ontwikkeld om raadsleden eerder te betrekken bij participatie- en inspraakprocessen, zodat zij ook beter in de positie zijn om de inbreng vanuit participatie en inspraak te waarderen en een positie te geven in de besluitvorming.

Ervaringen uit andere gemeenten leren dat binnen de gemeentelijke organisatie en binnen de lokale gemeenschap verschillende beelden kunnen bestaan over de ambities van de gemeente met participatie en de wijze waarop de gemeente daar in de dagelijkse praktijk invulling aan geeft. Ook in Heerde zijn dergelijke signalen in het onderzoek verkregen. Het opstellen van een visie zonder daar actief de eigen organisatie en lokale gemeenschap bij te betrekken is nadelig voor de te verwachten steun.

De gemeenteraad heeft een rol en een verantwoordelijkheid bij zowel het opstellen van participatiebeleid als bij het verzorgen van de randvoorwaarden om dergelijk beleid tot een succes te maken. Uit het onderzoek blijkt dat participatietrajecten die door de gemeente als succesvol ervaren worden, ook veel van de organisatie vragen. De gemeente heeft een klein ambtelijk apparaat en sommige medewerkers noemen in dit verband dat van hun wordt verwacht dat ze participatie er 'bij' doen.

De voorgenomen participatievisie is binnen de raadscommissie besproken. Toch is opgevallen dat maar weinig raadsleden hiermee bekend zijn. Voor zover nu in het onderzoek is gebleken staat de raad op afstand van het huidige beleid en is ook nauwelijks betrokken bij het opstellen van de nieuwe visie. Als eerder gesteld geldt dit als een risico voor het toekomstige participatiebeleid. Een rolvaste raad, waarvoor een noodzakelijke voorwaarde is dat de raadsleden bekend zijn met hun rol en de ruimte die zij daarin hebben, is, zo blijkt wederom uit andere gemeenten, een essentiële voorwaarde voor succesvol participatiebeleid.

De beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen voor dit onderdeel is daarmee als volgt:

Over de toekomstige situatie

Welke ondersteuning heeft de raad/ hebben de raadsleden nodig van het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol (kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger) bij inwonersparticipatie goed te kunnen uitoefenen?

Het ontbreekt de raad aan concreet beleid en uitgangspunten om zijn rol bij inwonerparticipatie goed te kunnen invullen. De raad wordt niet structureel geïnformeerd over participatietrajecten en

de opbrengsten daarvan. Het spreekt voor zich dat op die aspecten verbetering, zowel te verzorgen door het college van B&W als in de ondersteuning door de griffie, relevant is.

Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om belangen van inwoners mee te wegen en af te wegen ten opzichte van het algemeen belang? Wat zijn hierbij kernpunten en knelpunten?

Bij gebrek aan een gedegen overzicht van participatieprocessen, de uitvoering daarvan en de opbrengsten, zijn raadsleden bij de beoordeling van de opbrengsten mede afhankelijk van de signalen die zij zelf vanuit de lokale gemeenschap ontvangen. Een en ander kan bijdragen tot ad hoc en onvoorspelbare besluitvorming.

Wat vraagt inwonersparticipatie van de gemeente Heerde als het gaat om besturing en invulling (implementatie)?

Hoewel binnen de gemeente Heerde is gewerkt aan een nieuwe participatievisie, beperkt dit initiatief zich tot een kleine groep functionarissen in de ambtelijke organisatie. De visie is nauwelijks getoetst bij de organisatie, raad en in de lokale gemeenschap. Een verbreding van betrokkenen bij de visie en voldoende capaciteit voor participatie zijn essentieel.

Wat kan de gemeente Heerde leren van de werkwijze en gestelde randvoorwaarden door andere gemeenteraden?

De lessen van andere gemeente(raden) zijn in de voorgaande antwoorden al verwerkt. Goede inwonersparticipatie vereist intrinsieke betrokkenheid van alle spelers in de gemeentelijke organisatie, college, organisatie en gemeenteraad. Het vereist ook dat er permanente aandacht voor de uitgangspunten en de praktijk en dat daar onderling ook voortdurend het gesprek over wordt gevoerd.

1.2 Normenkader

In onderzoeken van het gemeentelijke rekenkamers is het gebruikelijk om vooraf een normenkader in te richten, dat wordt benut om de bevindingen mee te beoordelen. Een dergelijk normenkader is gebaseerd op inzichten uit de relevante literatuur en op ervaringen in andere gemeenten. Het normenkader beschrijft daarmee de 'ideale situatie'. Door de bevindingen daaraan te relateren wordt duidelijk welke verschillen er zijn tussen de - in dit geval - concrete bevindingen in Heerde en de geschetste ideale situatie.

Voor Heerde pakt dat als volgt uit:

Te hanteren norm	Oordeel
<ul style="list-style-type: none"> ➤ De verschillende bestuursorganen beschikken over een visie op het gebied van inwonersparticipatie en inspraak. ➤ Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd. ➤ In de visie is duidelijk verwoord welke ruimte en inbreng inwoners hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Negatief
Praktijk	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ De gemeenteraad van Heerde heeft de eigen rol bij inwonersparticipatie expliciet verwoord. ➤ In de praktijk handelt de raad conform de beschreven rol. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Negatief

De negatieve oordelen zijn beargumenteerd in de beantwoording van de onderzoeksvragen. Er bestaat momenteel geen uitgewerkte, concrete visie bij de verschillende bestuursorganen. De eigen

rol van de raad is niet expliciet gemaakt, hetgeen impliceert dat raadsleden van geval tot geval hun positie en inbreng bepalen.

1.3 Conclusies en aanbevelingen

Alle in de vorige paragraaf beantwoorde deelvragen zijn een uitwerking van een algemene probleemstelling die aan de basis stond van het onderzoek. Deze algemene probleemstelling was als volgt geformuleerd:

Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan inwonersparticipatie en wat betekent dat voor de rollen van de raad (kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging)?

Gebleken is dat alle betrokkenen binnen de gemeente Heerde - college van B&W, raadsleden en ambtelijke organisatie - positief staan ten aanzien van inwonersparticipatie. Er zijn diverse voornemens om de inbreng van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in het gemeentelijk beleid te versterken. In de praktijk zet menigeen zich bewust en actief in om goed gevolg te geven aan die voornemens.

Het enthousiasme en de inzet worden gehinderd door het ontbreken van duidelijke, algemeen bekende en doorleefde uitgangspunten voor inwonerparticipatie. Het ontbreken daarvan draagt er aan bij dat allerlei betrokkenen hun eigen invulling kunnen geven aan de door hen van belang geachte uitgangspunten. Voor de inwoners ontstaat zo een wisselend, en in ieder geval geen betrouwbaar beeld van de positie van de gemeente, met name bij trajecten rondom uitnodigingsplanologie. De algehele conclusie daarmee is dat een stevig fundament onder het beleid met betrekking tot inwonersparticipatie in Heerde ontbreekt. Gezien deze gebrekkige basis is het niet verwonderlijk dat in de dagelijkse praktijk wisselende beelden zijn verkregen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan inwonersparticipatie, en dat dientengevolge de waardering van concrete participatietrajecten door inwoners sterk verschilt.

De gemeente Heerde was één van de eerste gemeenten die aan de slag is gegaan met uitnodigingsplanologie. Bij de aanvang, in 2013, was dit een gedurfde en welkome ambitie om de vanwege de financiële crisis grotendeels stilgevallen ruimtelijke initiatieven te stimuleren. In dat opzicht is de uitnodigingsplanologie van grote betekenis geweest. Echter, vanuit de invalshoek van inwonersparticipatie kent deze aanpak bezwaren, met name omdat ervaren wordt dat de initiatiefnemers ten opzichte van andere betrokkenen een sterkere positie innemen.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen **aan het college van B&W**:

1. Stel uitgangspunten voor inwonersparticipatie op in goede en intensieve samenwerking tussen college van B&W, ambtelijke organisatie, gemeenteraad én inwoners zodat deze collectief doorleefd zijn. Zorg dat inzicht ontstaat in de wederzijdse ambities en verwachtingen en de noodzakelijke afstemming en samenwerking om die ambities waar te maken;
2. Expliciteer in dat beleid de positie, verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende betrokken spelers; college van B&W, gemeenteraad en medewerkers van de organisatie;
3. Werk de uitgangspunten uit in duidelijke en concrete richtlijnen voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de medewerkers van de gemeentelijke organisatie; besteed daarbij ook aandacht aan de wijze en het moment waarop de raad wordt geïnformeerd over participatie;

4. Investeer in een organisatiecultuur waarin de uitgangspunten en concrete richtlijnen geen 'papieren tijgers' zijn, maar wel integraal onderdeel van het dagelijks handelen van alle medewerkers;
5. Houd het beleid levend en actueel; inventariseer structureel ervaringen met participatietrajecten, bespreek die in organisatie en leid daar, zo nodig verbeterpunten uit af. Betrek ook met enige regelmaat de gemeenteraad bij de lessen en ervaringen uit participatietrajecten;
6. Heroverweeg de doelstellingen en uitgangspunten van uitnodigingsplanologie. Sluit deze aanpak nog aan bij de huidige situatie? Stel in het bijzonder nieuwe en aangescherpte eisen aan de inrichting van de participatie in het kader van uitnodigingsplanologie, en betrek in de besluitvorming de vraag of de regie over de participatie bij de initiatiefnemer moet liggen, en zo ja welke verwachtingen vanuit de gemeente worden meegegeven.

Voor de gemeenteraad zijn er de volgende aanbevelingen:

7. Investeer in de discussie over de uitgangspunten van het beleid met betrekking tot inwonersparticipatie en neem daarbij ook de consequenties voor de uitvoering in overweging;
8. Heb daarin in het bijzonder aandacht voor de rollen en verantwoordelijkheden voor de raad en maak afspraken over het moment en de wijze waarop de raad over participatie geïnformeerd wordt, op een dusdanige wijze dat de raad zijn verantwoordelijkheden waar kan maken;
9. Maak onderling afspraken over de invulling van die rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk;
10. Volg en bespreek de ontwikkelingen en ervaringen met inwonersparticipatie en gebruik de daaraan te ontleen inzichten voor het versterken van de eigen verantwoordelijkheden en rol.

1.4 Over de bestuurscultuur

De rekenkamercommissie is door de gemeenteraad verzocht om ook aandacht te besteden aan de bestuurscultuur van de gemeente Heerde. Nu is de cultuur van organisaties een breed begrip. Het is van betekenis voor alle aspecten van het handelen van de desbetreffende organisatie, in dit geval de gemeente Heerde, en daarmee ook voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke relatie tot inwoners en de voornemens om hen bij het beleid te betrekken. In dat licht was het goed mogelijk om in het kader van een onderzoek naar inwonerparticipatie ook aandacht te besteden aan de bestuurscultuur.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de bestuurscultuur in het onderzoek niet centraal heeft gestaan. Gezien de complexiteit van dit thema zou dat om zeer uitgebreide en intensieve aanvullende werkzaamheden hebben gevraagd. Uiteindelijk zijn louter in gesprekken met de leden van het college van B&W, raadsleden en ambtenaren beelden opgehaald over de ervaren bestuurscultuur, met de nadruk op aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit. Ook in de gesprekken met inwoners (participanten) is aan de orde gekomen hoe zij in het algemeen naar de gemeente kijken en hoe zij deze ervaren. Gezien deze invalshoek en aanpak moet ook benadrukt worden dat de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten er niet op gericht zijn geweest om tot onderbouwde uitspraken over het aftreden van de toenmalige burgemeester te komen. In het kader van het ophalen van 'beelden' over de bestuurscultuur is onvermijdelijk daarover gesproken, maar de activiteiten waren niet gericht op een reconstructie van de gebeurtenissen, laat staan om te komen tot een oordeel over deze specifieke gang van zaken. De verkregen beelden kunnen louter worden beschouwd als eerste, algemene indrukken van de bestuurscultuur.

In de opgehaalde beelden is er één dominant. Dat is het beeld van de gemeente als een kleine en overzichtelijke bestuurseenheid. Dat komt tot uiting in korte lijnen tussen bestuur en gemeenschap,

bereikbare bestuurders (zowel college- als raadsleden) en een kleine ambtelijke organisatie die goed bekend is met de lokale gemeenschap.

Daarmee zijn enkele voordelen van een kleine gemeente benoemd; goed bereikbare bestuurders en ambtenaren die midden in de lokale gemeenschap staan. Tegelijkertijd kent een dergelijke situatie ook nadelen. De korte lijnen tussen bestuurders of ambtenaren enerzijds en inwoners anderzijds leiden er toe, zo is ook genoemd, dat veel 'zaken' informeel kunnen worden afgedaan, in die zin dat weinig hoeft te worden vastgelegd. Hierdoor ontstaan, zo menen sommigen, ondanks de kleine schaal toch betrekkelijk weinig transparante besluitvormingstrajecten, waar slechts een beperkt aantal personen weet 'van de hoed en de rand'. Dat leidt er geregeld toe dat achter bepaalde beslissingen de belangen van specifieke (groepen van) personen worden vermoed, of zelfs het bevoorrecht van personen. Opmerkelijk was dat in gesprekken met inwoners sommigen spontaan noemden dat zij hebben ervaren dat als zij zich in hun contacten met de gemeente (bijvoorbeeld bij de aanvraag van vergunningen) lieten ondersteunen door professionals die goed bekend waren bij de gemeente, meer mogelijk leek dan wanneer zij zelf invulling gaven aan de contacten met de gemeente.

Een kleine organisatie is kwetsbaar. Ambtenaren met wie wij hebben gesproken noemden geregeld dat er sprake is van een hoge werkdruk waardoor zij ervaren dat zij sommige klussen (zoals participatie) 'er bij moeten doen'. Dit gaat onvermijdelijk ten koste van de kwaliteit. Verschillende inwoners ervaren dat de gemeente basisprocessen in de dienstverlening, zoals adequaat reageren op vragen of toezeggingen nakomen, niet waarmaakt. Soms is dat herleidbaar tot de uitval van één specifieke medewerker van de gemeente. In het kader van participatieprocessen is meermalen genoemd dat de gemeente de informatievoorziening niet optimaal op orde zou hebben. Weliswaar worden inwoners netjes te woord gestaan, de verdere afhandeling door achterliggende afdelingen gebeurt lang niet altijd waardoor inwoners het gevoel overhouden dat de gemeente haar afspraken niet nakomt.

Zowel raads- als collegeleden spreken over goede en open politieke verhoudingen. Er wordt geen melding gemaakt van structurele onvrede of tegenstellingen tussen specifieke raadsleden, tussen fracties of tussen raad en college. Alle bestuurders en raadsleden noemen dat over vrijwel alles een open discussie mogelijk is.

Daar waar de politiek-bestuurlijke verhoudingen overwegend als goed worden beoordeeld, is dat minder het geval voor de verhoudingen tussen gemeenteraadsleden en de ambtelijke organisatie, al bestaan er natuurlijk zowel tussen raadsleden onderling als bij ambtenaren verschillen in de beoordeling.

In het algemeen kan worden vastgesteld dat in dit onderzoek geen aanleiding is gevonden om te twijfelen aan de positieve houding en gedrag van zowel het de leden van het college van B&W, medewerkers van de organisatie als raadsleden. Als gezegd staan al deze spelers open voor signalen van andere spelers of vanuit de gemeenschap. Een goede opvolging op die signalen wordt niet altijd gerealiseerd, wat mogelijk komt door de beperkte schaal van de gemeente. Al met al is duidelijk dat de kleine schaal van Heerde voor- en nadelen kent. De nadelen uiten zich vooral in minder transparante besluitvormingsprocessen. Gesproken wordt over een zekere mate van onvoorspelbaarheid van de uiteindelijke besluitvorming, die als hinderlijk wordt ervaren. Enerzijds hebben raadsleden soms het gevoel dat besluiten nauwgezet zijn voorbereid door de organisatie waardoor er voor hen weinig te kiezen valt. Anderzijds menen ambtenaren dat door onvoorspelbaarheid in besluitvorming door de gemeenteraad de door hen gewenste structuur en continuïteit in het voorgestane beleid worden beschadigd.

Voorts noemen sommige ambtenaren dat raadsleden zich wellicht te makkelijk laten leiden door specifieke belangen en daarmee het algemene belang uit het oog verliezen. Ook wordt genoemd dat de raad te weinig oog zou hebben voor de bovengemeentelijke, regionale positie en belangen van Heerde.

Inwoners nemen waar dat de organisatie weliswaar in eerste instantie makkelijk te bereiken is, maar ook dat de organisatie kwetsbaar is, toezeggingen niet altijd nakomt en daarover niet goed richting informeren over informeert.

Aan de verkenning van de bestuurscultuur zijn geen specifieke onderzoeksvragen verbonden. De aandacht is gericht geweest op de transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit. Geconstateerd is dat de responsiviteit van Heerde profiteert van de kleine schaal van de gemeente, maar dat de betrouwbaarheid en transparantie daar eerder door beperkt worden. Duidelijk is dat de gemeente gediend zou zijn met het verbeteren van de relatie tussen raadsleden en de ambtelijke organisatie. Denkbaar is om in het kader van het inwerkprogramma van de in het voorjaar van 2022 nieuw te verkiezen raad hier aandacht aan te besteden.

1.5 Bestuurlijke reactie, college van B&W Heerde

Aan de Rekenkamercommissie Heerde
t.a.v. secretaris J. Kok

Contactpersoon
B. van Zuthem
Datum verzonden
24 augustus 2021

Uw brief van/uw kenmerk
20 juli 2021

Bijlagen
--
Ons kenmerk

Onderwerp
Rapport 'Inwonersparticipatie in Heerde'

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Per mail van 21 juli jl. heeft u ons het rapport 'Inwonersparticipatie' toegestuurd. Daarbij verzoekt u ons college om in het kader van het bestuurlijk wederhoor uiterlijk 23 augustus a.s. onze bevindingen aan u kenbaar te maken.

Vanwege het lopende bestuursreces is dinsdag 24 augustus a.s. evenwel onze eerste gelegenheid om onze reactie door te spreken. Via de waarnemend secretaris van uw commissie hebben wij ondertussen enig uitstel gekregen, waarvoor wij u erkentelijk zijn.

Onderstaand onze inhoudelijke reactie. Allereerst willen wij een aantal algemene opmerkingen maken. Daarna gaan we specifiek in op 'inwonersparticipatie' en 'bestuurscultuur'. Tot slot reageren we op de in het rapport genoemde aanbevelingen, die gericht zijn aan ons college.

Algemene bevindingen

Allereerst willen wij u complimenteren met het rapport. Het is een helder en goed leesbaar rapport. Ook onze waardering dat uw commissie bereid was de oorspronkelijke opdracht te verbreden met aspecten van de bestuurscultuur. Wij zijn hier blij mee, omdat uit het rapport blijkt dat de koppeling van 'bestuurscultuur' aan 'inwonersparticipatie' relevant is. Immers, 'inwonersparticipatie' vraagt van zowel bestuurders als medewerkers de juiste houding en gedrag. Daarmee komen beide onderzoeksonderwerpen mooi samen.

Inhoudelijk beschouwen wij uw rapport positief. Zo lezen wij veel overeenstemming tussen gemeenteraad, ambtelijke organisatie en ons college. Het is belangrijk dat iedereen dezelfde intenties en behoeften heeft. Deze brede grondhouding vormt een mooie basis voor een vervolg. Daarnaast heeft het rapport ons inhoudelijk geen verrassingen opgeleverd. De meeste bevindingen waren bekend en sluiten goed aan bij de vervolgstappen die we als college voor ogen hebben, resp. in gang hebben gezet. Zo helpt het rapport ons in onze zoektocht naar kaderstelling en implementatie van het participatiebeleid.

Verder begrijpen we dat het onderzoeksbureau PBLQ de ruimte had om zelf haar onderzoeksmethode te bepalen. Daarbij is m.n. gekozen voor het ophalen van meningen bij bestuurders, inwoners en medewerkers. Wel heeft deze aanpak het risico in zich dat we nu met elkaar het gesprek aangaan op basis van (niet geverifieerde) beelden. Dit noopt tot nuancering; temeer als mocht blijken dat het slechts om beelden gaat van een beperkt aantal geïnterviewde inwoners. Wij realiseren ons evenwel dat de beperkingen in tijd en budget een meer gefundeerde aanpak op voorhand onmogelijk maakten.

Inwonersparticipatie

Kern van het rapport beslaat het onderzoek naar inwonersparticipatie. Omtrent dit onderwerp waren vooraf concrete onderzoeksvragen geformuleerd alsook een normenkader vastgesteld. Wij zijn verheugd om met u te kunnen constateren dat er voor participatie veel draagvlak bestaat bij alle betrokkenen: zowel inwoners, gemeenteraad, medewerkers als ons college zien de meerwaarde van inwonersparticipatie. Daarmee is een belangrijk onderliggend vertrekpunt gelijkloend. Wel herkennen wij uw constatering dat niet door alle betrokkenen aan participatie dezelfde waarde en betekenis wordt toegedicht; met name wanneer sprake is van succesvolle participatie. Verder onderschrijven wij volledig de –door de onderzoekers geschetste– stand van zaken rondom beleid en uitvoering: er is nog geen door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader waardoor in de praktijk op verschillende manieren richting wordt gegeven aan het betrekken van inwoners bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.

Een logische conclusie, omdat ons college weliswaar op 1 december jl. heeft ingestemd met een participatievisie, maar die is vooralsnog niet aan de gemeenteraad ter vaststelling aangeboden. Wij hebben het document doelbewust tijdelijk geparkeerd in afwachting van de uitkomsten van uw onderzoek naar inwonersparticipatie. Zodoende kunnen wij de concrete uitkomsten betrekken bij de verdere totstandkoming en onze beleidsvisie hierop inhoudelijk aanvullen.

Wel is het document op 11 januari jl. als discussienota uitgebreid besproken in de raadscommissie Samenleving. Ook deze opbrengst betrekken wij bij de totstandkoming van het definitieve beleidsdocument.

Doordat er nog geen sprake is van een bestuurlijk vastgestelde beleidskader, ontbeert het de raad en ambtelijke organisatie thans aan uitgangspunten en richtlijnen/werkwijzen. Begrijpelijk, omdat implementatie pas volgt op definitieve vaststelling. Wij herkennen in uw onderzoeksrapport diverse aanknopingspunten om ons beleidsdocument verder te vervolmaken.

Zoals eerder opgemerkt, heeft u methodisch gekozen voor het ophalen van beelden via vooral interviews (o.m. met inwoners). Deze aanpak impliceert dat de uitkomsten in hoge mate worden bepaald door de keuze van de te onderzoeken trajecten.

In dit verband valt het ons op dat u uitsluitend heeft ingezoomd op (drie) trajecten in het fysieke domein. Trajecten in het sociaal en het bedrijfsvoeringsdomein zijn buiten beschouwing gebleven. Bovendien betreffen het fysieke trajecten die al uitvoerig in of met de gemeenteraad besproken zijn (o.a. via evaluaties), waardoor het onderzoek naar onze mening ook inhoudelijk weinig nieuwe inzichten heeft opgeleverd.

Wij vinden deze keuzes jammer, omdat het rapport nu het risico loopt van een eenzijdig en gekleurd beeld. Ons inziens had het rapport aan kracht gewonnen, indien was geopteerd voor een meer brede en evenwichtige onderzoekscop.

Bestuurscultuur

De bestuurscultuur heeft in het onderzoek niet centraal gestaan. Er zijn enkel beelden opgehaald met de nadruk op aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit. In die zin –zo geeft u aan– zijn de verkregen beelden louter te beschouwen als eerste, algemene indrukken.

Wij vinden deze invalshoek niet meer dan logisch tegen de achtergrond van de totstandkoming van deze aanvullende vraagstelling. Desalniettemin mogen we aan de uitkomsten betekenis hechten.

Wij herkennen merendeel van uw opgehaalde beelden. Zo zijn we verheugd en trots dat respondenten spreken over een plezierige cultuur, goede en open politieke verhoudingen en ‘bezielde’ medewerkers met veel idealisme. Dit is niet vanzelfsprekend en verlangt dat we blijvend investeren in elkaar.

Ook de gewaardeerde korte lijnen en daarmee goed bereikbare bestuurders en medewerkers (responsiviteit), passen bij een gemeente van onze omvang. Daarmee wordt ons inziens het beeld bevestigd dat onze bestuurscultuur niet afwijkt van die van vergelijkbare gemeenten elders.

Deze conclusie wordt niet anders door enkele bevindingen van inwoners over onze responsiviteit en transparantie. Ook daarin staat onze gemeente namelijk niet alleen en nieuw zijn ze evenmin.

Reeds in het kader van de Communicatievisie en Evaluatie servicenormen 2019 hebben wij onszelf in de spiegel gekeken en geconstateerd dat het op onderdelen beter kan. Hierin worden momenteel stappen gezet. Zo moeten toegezegde terugbelafspraken beter worden nagekomen. In die zin zien wij uw constatering als een bevestiging van onze eigen bevindingen en ondersteuning om hiermee voortvarend aan de slag te gaan.

Ook wijst u op de minder transparante besluitvormingsprocessen. Wij onderschrijven dat niet in alle gevallen sprake is van volledige transparantie. Dat kan ook niet. Met name ingeval er personele of bedrijfseconomische belangen een rol spelen, zijn wij tot terughoudendheid gehouden. We willen namelijk voorkomen dat bijv. personen in het openbaar beschadigd zouden worden.

Verder stelt u dat in kleine gemeenten eerder het gevaar schuilt van cliëntelisme en informele besluitvorming. Dit is inderdaad in kleine gemeenten een punt van aandacht en wij zijn daar scherp op. We zijn juist gehouden zwaar in te zetten op het zgn. ‘vier ogen principe’ en streven in onze stukken naar openheid van onze overwegingen.

Aanbevelingen

Uw commissie doet tot slot nog een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad en aan ons college. Vanzelfsprekend laten wij de aanbevelingen gericht aan de raad buiten beschouwing; die zijn niet aan ons.

Van de zes aan ons gerichte aanbevelingen gaan er vijf over de totstandkoming en implementatie van het participatiebeleid en één concreet over uitnodigingsplanologie.

Alle vijf adviezen over participatiebeleid vinden wij herkenbaar en logisch. Wij willen al deze aanbevelingen dan ook volledig omarmen. Zoals al eerder aangegeven sluiten ze aan op het totstandkomingsproces van onze beleidsvisie en vormen de aanbevelingen daarvoor welkome, inhoudelijke aanvullingen. Ook de oproep om te investeren in de voor participatie benodigde organisatiecultuur sluit geheel aan bij de sinds enkele jaren geleden ingang gezette cultuurverandering zoals omschreven in o.a. de organisatievisie, HR-visie en visie Sociaal Domein. Eén kritische opmerking willen wij op voorhand wel maken: een goed participatietraject kost tijd en capaciteit. En zoals bekend is onze capaciteit beperkt. Ook u maakt hiervan melding in uw rapport.

De concrete aanbeveling aangaande uitnodigingsplanologie willen wij betrekken bij de uitvoering Verbeterplan Evaluatie Uitnodigingsplanologie en de invoering van de Omgevingswet. Niet dat wij het principe van uitnodigingsplanologie ter discussie zullen stellen, maar wel willen we nadrukkelijk stilstaan bij de procesmatige inrichting van dit instrument: bijv. de rolverdeling tussen ontwikkelaar-gemeente en het scherper maken van de verwachtingen over en weer.

Met bovenstaande hebben wij onze bestuurlijke reactie en aandachtspunten gegeven. Resumerend zijn we blij met het rapport, omdat de inhoud voor ons zeer herkenbaar is en ons ondersteunt in onze vervolgstappen. Verder hebben we u enkele aandachtspunten ter overweging meegegeven, die uw rapport wellicht sterker maken.

Wij vertrouwen erop dat deze reactie tezamen met het definitieve onderzoeksrapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
het college,
secretaris

burgemeester

B. van Zuthem

drs. J.W. Wiggers

1.6 Bestuurlijk Nawoord rekenkamercommissie

Het bestuurlijk wederhoor van het college geeft de rekenkamercommissie aanleiding tot een nadere reactie.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college veel herkenning en aanknopingspunten heeft met de bevindingen van de rekenkamercommissie. Tegelijkertijd betreurt de rekenkamercommissie dat de bestuurlijke reactie in mindere mate ingaat op enkele gesignaleerde ontwikkelpunten. Zij had het op prijs gesteld als het college verder ingegaan zou zijn op de nieuwe ideeën over inwonerparticipatie. En daarmee meer recht zou hebben gedaan aan de inhoud van het onderzoek.

Wij hebben in overeenstemming met de vastgestelde onderzoeksopzet opdracht aan onderzoeksbureau PBLQ gegeven om onderzoek te doen naar Inwonerparticipatie en de rol van de raad. Daarbij is specifiek gekeken naar participatietrajecten rond uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Ook hebben wij op verzoek van de raad daarbij de bestuurscultuur meegenomen. Zoals in het rapport aangegeven gaat het daarbij niet om een eigenstandig onderzoek naar de bestuurscultuur. Mocht de raad behoefte hebben aan een meer brede scoop van het onderzoek dan kan overwogen worden op dit punt een verdiepend onderzoek door een extern bureau te laten doen. Gezien de complexiteit van dat thema zouden voor een volledig onderzoek daarnaar meer uitgebreide en intensieve aanvullende onderzoeksactiviteiten noodzakelijk zijn.

De onderzoekers zijn er in geslaagd een zorgvuldig onderzoeksrapport op te leveren waarin de belangrijkste facetten van inwonersparticipatie goed zijn belicht. Wij hebben vastgesteld dat het ontwikkelen, vaststellen en implementeren van inwonerparticipatie een gecompliceerd en ingewikkeld traject vormt. Inzet van alle betrokkenen; raad, college, ambtelijk apparaat en inwoners is daarbij essentieel.

De raad heeft daarbij een belangrijke kaderstellende en controlerende functie. Het is aan de raad om daaraan nu actief vorm en inhoud te geven. Het college heeft daarbij een belangrijke faciliterende rol om met inzet van de ambtelijke organisatie voorstellen aan de raad te doen. Er zijn al enkele stappen gezet, maar de met inwonerparticipatie benodigde cultuurwijziging zal een traject van meerdere jaren vergen. Het is hierbij ook van belang dat het doel en de daarvoor in te zetten middelen met elkaar in evenwicht zijn. Het is aan de raad om daarvoor kaders vast te stellen, op voorstel van het college. De rekenkamercommissie mist in dit kader een positieve toezegging van het college. Wij gaan er van uit dat in het plan van aanpak ter uitvoering van de aanbevelingen daarvoor voldoende aandacht volgt. Het rapport biedt naar ons oordeel daarvoor voldoende handvatten.

Het is voor de rekenkamercommissie een uitdaging geweest om vanuit de juiste rol en verantwoordelijkheid, vanuit objectiviteit en onafhankelijkheid de connectie te leggen tussen inwonerparticipatie (hetgeen het primaire onderzoeksonderwerp was) en de bestuurscultuur. Wij zijn daarin naar ons oordeel geslaagd en hebben een globaal beeld daarvan kunnen schetsen.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding en doelstelling

Inwonerbetrokkenheid, inspraak en participatie zijn onderwerpen die in vrijwel alle Nederlandse gemeenten hoog op de agenda staan. De ambities lopen uiteen; sommige gemeenten leggen de nadruk op het vergroten van draagvlak voor het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke plannen, andere gemeenten zetten nadrukkelijk in op het vergroten van eigen verantwoordelijkheid en het faciliteren van inwoners. Tegelijkertijd is er in veel gemeenten sprake van een grotere betrokkenheid van inwoners. Bovendien wordt er, bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde Omgevingswet, meer van inwoners en van de gemeente qua inwonerparticipatie verwacht. Ook binnen de gemeente Heerde heeft de betrokkenheid van de inwoners de nodige aandacht. Een bijzonder aspect in de aanpak van deze gemeente is de zogenaamde 'uitnodigingsplanologie'. Ook daarin is de betrokkenheid van inwoners van groot belang.

Het onderwerp is actueel binnen de gemeente Heerde. Er wordt gewerkt aan een inventarisatie van inwonerbetrokkenheid op verschillende beleidsterreinen. Reden voor de rekenkamercommissie (RKC) om te onderzoeken wat de kaders zijn waarbinnen de gemeenteraad handelt c.q. welke kaders en randvoorwaarden de gemeenteraad kan stellen. Hierbij wordt gekeken naar wat nodig is om een optimale betrokkenheid van inwoners te bereiken en hoe de gemeenteraad tot heldere afwegingen van de verschillende belangen kan komen.

De focus van dit onderzoek ligt op de uitdagingen voor de gemeenteraad. Het doel van dit onderzoek is de gemeenteraad handvatten te geven om randvoorwaarden te stellen aan inwonerparticipatie aangaande het proces en de inhoud. Dit om betrokkenheid en inspraak van inwoners op beleid(vorming) van de gemeente Heerde te borgen en de gemeenteraad optimaal te positioneren. De RKC wil daarom onderzoeken welke randvoorwaarden meegegeven worden en op welke wijze de RKC het formuleren van randvoorwaarden, specifiek aan de hand van actuele thema's als uitnodigingsplanologie en Omgevingswet, vorm kan geven. Het onderzoek levert de gemeenteraad helderheid op de eigen rollen en bevoegdheden met betrekking tot inwonerparticipatie.

In het najaar van 2020 is gestart met de uitvoering van de verstrekte opdracht naar inwonerparticipatie in Heerde. Na opdrachtverlening is in de gemeente een discussie ontstaan over de bestuurscultuur en aan het begin van 2021 heeft de gemeenteraad van Heerde de rekenkamercommissie verzocht om in de context van het onderzoek naar inwonerparticipatie eveneens aandacht te besteden aan de bestuurscultuur. Bij inwonersparticipatie is sprake van een wisselwerking tussen de lokale gemeenschap enerzijds en de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad anderzijds. De wijze waarop invulling en gevolg wordt gegeven aan inwonerparticipatie wordt daarom mede bepaald door de bestuurscultuur. In dat licht is in het onderzoek aandacht besteed aan aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit van het bestuur van Heerde. Bestaande roloppvattingen en het concrete gedrag van bestuurders, ambtenaren en raadsleden hebben effect op zowel de onderlinge wisselwerking tussen deze actoren als de omgang met de lokale gemeenschap. Daarom is met alle leden van het college van B&W en alle raadsleden, de gemeentesecretaris, medewerkers van de organisatie en de griffier meer uitgebreid in gesprek gegaan over hun houdingen, roloppvattingen en de wijze waarop zij dit in de praktijk brengen.

2.2 Onderzoeksvragen

De RKC heeft de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan inwonersparticipatie en wat betekent dat voor de rollen van de raad (kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging)?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Over het beleid

1. Wat is de visie van de bestuursorganen van de gemeente (raad, college, burgemeester) op inwonersparticipatie?

2. Hoe is inwonersparticipatie op dit moment vormgegeven in de gemeente Heerde?

Over de praktijk

3. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan het betrekken van inwoners bij de beleidvorming binnen de gemeente Heerde?

4. Hoe ziet de raad/zien de raadsleden van Heerde hun rol bij inwonersparticipatie en wordt ook in overeenstemming met die rol gehandeld?

Over de toekomstige situatie

5. Welke ondersteuning heeft de raad/ hebben de raadsleden nodig van het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol (kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger) bij inwonersparticipatie goed te kunnen uitoefenen?

6. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om belangen van inwoners mee te wegen en af te wegen ten opzichte van het algemeen belang? Wat zijn hierbij kernpunten en knelpunten?

7. Wat vraagt inwonersparticipatie van de gemeente Heerde als het gaat om besturing en invulling (implementatie)?

8. Wat kan de gemeente Heerde leren van de werkwijze en gestelde randvoorwaarden door andere gemeenteraden?

In het onderzoek is gebruik gemaakt van praktijkvoorbeelden waar inwonersparticipatie aan de orde is geweest. In het bijzonder is gekeken naar vormen van uitnodigingsplanologie en participatie in teken van de Omgevingswet.

2.3 Normenkader

In onderzoeken van gemeentelijke rekenkamercommissies is het onder meer de bedoeling om tot een beoordeling van het gevoerde beleid te komen. Daarvoor is het noodzakelijk om bij aanvang aan te geven welke normen de RKC wil hanteren bij het bepalen van het oordeel. Omdat dit onderzoek er mede op is gericht om de raad te adviseren over een toekomstige situatie (onderzoeksvragen 5, 6, 7 en 8), zijn niet voor alle onderzoeksvragen normen geformuleerd. Voor dit onderzoek is het volgende normenkader gebruikt:

Beleid:	Te hanteren norm
1. Wat is de visie van de bestuursorganen van de gemeente (raad, college, burgemeester) op inwonersparticipatie?	<ul style="list-style-type: none"> ✔ De verschillende bestuursorganen beschikken over een visie op het gebied van inwonersparticipatie en inspraak. ✔ Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd. ✔ In de visie is duidelijk verwoord welke ruimte en inbreng inwoners hebben.
2. Hoe is inwonersparticipatie op dit moment vormgegeven in de gemeente Heerde?	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Voor deze beschrijvende vraag is geen norm nodig.
Praktijk	Te hanteren norm
3. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan het betrekken van inwoners bij de beleidvorming binnen de gemeente Heerde?	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Voor deze beschrijvende vraag is geen norm nodig.
4. Hoe ziet de raad/zien de raadsleden van Heerde hun rol bij inwonersparticipatie en wordt ook in overeenstemming met die rol gehandeld?	<ul style="list-style-type: none"> ✔ De gemeenteraad van Heerde heeft de eigen rol bij inwonersparticipatie expliciet verwoord. ✔ In de praktijk handelt de raad conform de beschreven rol.

2.4 Werkwijze

De RKC heeft zich in de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door een extern bureau (PBLQ). Zowel de organisatie, het college als de gemeenteraad zijn intensief betrokken bij de uitvoering. Het onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd:



Startbijeenkomst

Om het draagvlak voor het onderzoek te vergroten is de opzet van het onderzoek gepresenteerd aan zowel raadsleden als ambtenaren en het college van B&W.

Inventarisatie van het beleid

De beleidsuitgangspunten zijn in kaart gebracht door middel van documentstudie en interviews met de belangrijkste betrokkenen vanuit de organisatie. In gesprekken met ambtenaren en portefeuillehouders is allereerst ingegaan op het gemeentelijk beleid met betrekking tot inwonersparticipatie en de ervaringen die daarbij zijn opgedaan. Tevens is de bestuurscultuur in relatie tot participatie besproken. Een lijst met gesproken personen is opgenomen onder bijlage A, een lijst met bestudeerde documenten onder bijlage B. In het kader van de intensivering van het onderzoek is

met alle leden van college van B&W en andere betrokkenen meer uitgebreid in gesprek gegaan over hun houdingen, rolopvattingen en de wijze waarop zij dit in de praktijk brengen.

Inventarisatie van de uitvoering

Om ervaringen met participatie te kunnen beoordelen, zijn in overleg met de rekenkamercommissie drie casussen gekozen waarin gekeken is naar de uitvoering van het beleid in de praktijk. De casussen zijn de Toekomstgesprekken in het kader van de omgevingsvisie, Sportlaan 2 en De Kolk. Hiervoor is gesproken met diverse bij deze projecten betrokken inwoners. Hen is gevraagd naar hun ervaringen rondom de uitvoering van het beleid. Hierbij dienden de casussen ter illustratie om bredere ervaringen te horen van inwoners met participatietrajecten door de gemeente Heerde.

Opvattingen uit de gemeenteraad

Gelet op de onderzoeksdoelstelling uitgebreid is met alle raadsfracties stilgestaan bij diens (rol)opvattingen en ambities met betrekking tot inwonerparticipatie en de bestuurscultuur. Eveneens is aan de orde geweest hoe zij hun sturende en controlerende verantwoordelijkheden rond dit onderwerp invullen. Deze gesprekken vormen de belangrijkste basis voor de derde fase van het onderzoek. De gesprekken zijn steeds gevoerd met duo's (en een enkel drielal) van raadsleden, waarbij de samenstelling door de rekenkamercommissie is gekozen op basis van deelname aan oppositie en coalitie. Tevens is raadsleden de mogelijkheid geboden om indien gewenst ook nog individueel te spreken over de bestuurscultuur.

Analyse en rapportage

De gevoerde gesprekken zijn kwalitatief van aard, aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. De belangrijkste bevindingen uit de bovenstaande fasen zijn samengebracht in het onderliggende rapport. In de rapportage worden de verschillende opgedane inzichten en de veelzijdigheid in opvattingen weergegeven. Het rapport geeft antwoord op de genoemde deelvragen en er is onderscheid gemaakt naar de bevindingen met betrekking tot de inwonersparticipatie en de bevindingen met betrekking tot de bestuurscultuur.

2.5 Indeling rapport

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het gemeentelijk beleid, zowel op de uitgangspunten als op de uitvoering van het beleid. In die context komen ook ervaringen van inwoners en raadsleden aan de orde.

In het vierde hoofdstuk staan de opgehaalde beelden met betrekking tot de bestuurscultuur centraal. Een overzicht van de geïnterviewde personen en geraadpleegde literatuur is terug te vinden in de bijlagen.

3. Participatie; beleid, uitvoering en ervaringen

Er is de afgelopen jaren door de gemeente Heerde op verschillende manieren nagedacht over de invulling en uitvoering van inwonersparticipatie. Er zijn diverse projecten waarin inwonersparticipatie in de praktijk wordt beproefd door het actief betrekken van inwoners en het meewegen van hun belangen en ideeën bij besluitvorming. De raad heeft de behoefte uitgesproken om de verschillende ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van inwonersparticipatie bij elkaar te brengen en te voorzien van een beleidskader. Dit verzoek is door het college van B&W ter harte genomen en heeft geresulteerd in een conceptvisie op inwonersparticipatie¹, die richtinggevend moet worden voor de toepassing van toekomstige participatietrajecten. Dit schept aan zowel de kant van de gemeente als de inwoner duidelijkheid over de gemeentelijke uitgangspunten bij participatie. Daarbij zijn rollen en verantwoordelijkheden (zowel in theorie als praktijk), de bestuurscultuur in relatie met de lokale gemeenschap voor dit onderzoek van belang.

Het onderliggende onderzoek is uitgevoerd ten tijde van het beschikbaar komen van de conceptvisie. Deze conceptvisie is wel in de raadscommissie aan de orde geweest, maar nog niet in de gemeenteraad vastgesteld. De gemeente is voornemens de uitkomsten van het onderzoek mee te nemen bij de vaststelling van de participatievisie.

3.1 Visie op participatie

Het college van B&W van de gemeente Heerde ziet de inrichting van inwonersparticipatie en de toegevoegde waarde ervan als een overkoepelende paraplu om het brede thema betekenis te geven en mee te werken. Inwonersparticipatie wordt gedefinieerd als 'het vergroten van betrokkenheid en zeggenschap van inwoners'. Hiermee worden zowel initiatieven op het gebied van burger- als overheidsparticipatie bedoeld.

Voor de toegevoegde waarde van inwonersparticipatie worden uiteenlopende redenen aangedragen:

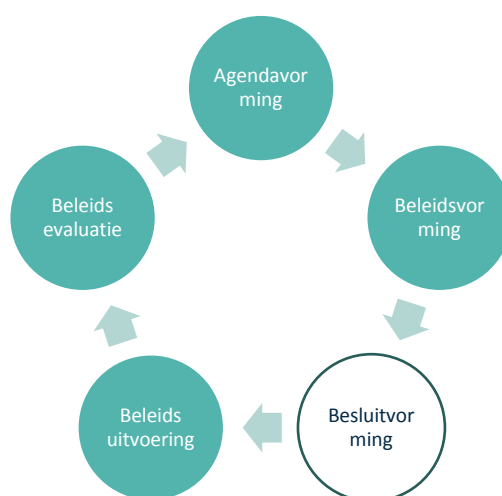
- het vergroten van draagvlak voor besluiten;
- inwoners dichter bij de besluitvorming brengen;
- gebruikmaking van deskundigheid die onder inwoners aanwezig is;
- de kwaliteit van het eindresultaat te vergroten;
- vertrouwen (terug)winnen door inwoners serieus te nemen en/of inwoners zelf meer verantwoordelijk maken.

In aanvulling op de bovenstaande baten signaleert het college een bredere maatschappelijke ontwikkeling die de laatste decennia is ingezet: van sturende, regisserende overheid naar een coöperatieve, coördinerende en netwerkende overheid. Binnen dit model is de relatie tussen inwoner en overheid meer gestoeld op gelijkwaardig en worden verantwoordelijkheden voor de totstandkoming en uitvoering van beleid samen gedeeld. Samenwerkend in plaats van verordonnerend, faciliterend in plaats van allesbepalend. Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie, zowel bestuursleden als ambtenaren, stellen te geloven in deze ontwikkeling en proberen met de participatievisie hier concrete opvolging aan te geven. Daarnaast wordt deze ontwikkeling ook aangehaald in andere strategische gemeentelijke documenten².

¹ Bron: Democratische Vernieuwing, Visie Participatie (2020) (Concept)

² Bijvoorbeeld de organisatievisie ('Naar een omgevingsbewuste ondernemende organisatie'), de dienstverleningsvisie ('Gewoon, samen en dichtbij', 2016), de communicatievisie en het coalitieakkoord ('Samen duurzaam verbinden', 2018)

Inwonersparticipatie kan van toepassing zijn op elke fase van de beleidscyclus: de agendavorming, de beleidsvorming, de uitvoering of de evaluatie. Alleen de besluitvormingsfase leent zich volgens het college niet voor participatie, omdat de formele besluitvorming is voorbehouden aan bestuursorganen, al dan niet met inachtneming van voorgeschreven inspraak (advies, instemming, zienswijze etc.). Daarmee wordt onderscheid gemaakt tussen inspraak en participatie. Bij participatie ligt de nadruk op gelijkwaardigheid: samen ontwerpen (co-creatie) en samen uitvoeren. Bij inspraak is sprake van een voorgenomen besluit of beleid waarop het bestuursorgaan inwoners, organisaties uitnodigt een reactie te geven. Inspraakprocedures zijn doorgaans omkleed met de juridische mogelijkheid van bezwaar en beroep. Dit geldt niet voor participatietrajecten.



Figuur 1: Inwonersparticipatie kan worden toegepast op alle fasen in de beleidscyclus, afgezien van de besluitvorming.

Per beleidsstuk moet worden gekeken of het onderwerp zich voldoende leent voor participatie. Als voorbeeld wordt in de participatievisie gewezen naar handhaving. Inwonersparticipatie moet een onderbouwde en toegevoegde waarde hebben en is dus geen doel op zich. Om te kunnen bepalen of het organiseren van participatie opportuun is, worden volgens de participatievisie de volgende vragen bij de start van een project in een startdocument beantwoord:

- **Het wat:** Leent het onderwerp zich voor participatie? Is er ruimte voor invloed?
- **Het waarom:** Met welk doel wordt een participatietraject ingezet (draagvlak, zelfredzaamheid, deskundigheid samenleving, etc.)?
- **Het wanneer:** Welke fase van de beleidscyclus is van toepassing (agendavorming, beleidsontwerp, uitvoering of evaluatie)?
- **Het niveau:** Welke mate van invloed de gemeente de burger wil geven: informeren, raadplegen, meedenken, meedoen of meebeslissen³?
- **Het wie en hoe:** Hoe wordt de participatie georganiseerd, hoe worden belangstellenden op de hoogte gesteld, meegenomen en teruggekoppeld wat er met hun input is gedaan?

Het college beschouwt het organiseren van participatie als maatwerk, vandaar dat bij elk project de aanpak voor participatie moet worden vastgelegd in het genoemde startdocument. Dit startdocument kan bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursopdracht of een plan van aanpak. Een dergelijk

³ De participatieladder is een hulpmiddel om de reikwijdte van participatie te bepalen

startdocument zal moeten worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat uiteindelijk ook de beslissing neemt over het eindproduct.

Tot slot worden er in de visie enkele randvoorwaarden genoemd voor het slagen van inwonersparticipatie (voor de gemeente en inwoners). Het gaat hier dan voornamelijk om houding en gedrag van medewerkers en bestuurders:

“Voorwaarde is wel dat we als gemeente zelf in huis de basis op orde hebben en een relatie hebben met onze inwoners. Pas als we een relatie hebben, kan het echte gesprek gevoerd worden. En is de ander bereid om met ons samen te werken. Het aangaan van een relatie begint met het bereiken van de ander. Normaliter gaan we dan naar inwoners toe. Ingeval van burgerparticipatie nodigen we belanghebbenden uit om met ons in gesprek te gaan (o.a. beleggen bijeenkomsten en workshops). Aanvullend op onze gebruikelijke middelen, hebben wij onlangs besloten om gebruik te maken van een online platform, die inwoners de digitale mogelijkheid biedt om op een laagdrempelige manier mee te denken, feedback of hun mening te geven (e-democracy). Ook na het coronatijdperk biedt deze tool een meerwaarde.

Het initiatief kan ook komen vanuit inwoners (overheidsparticipatie). In dat geval worden wij uitgenodigd mee te doen. Een dergelijke uitnodiging vraagt van ons om een open en nieuwsgierige houding.

[...] Vervolgens gaat het om het onderhouden van de relatie: het vasthouden van de betrokkenheid en het vertrouwen (duurzaam verbinden). Dit is niet vanzelfsprekend, maar een punt van blijvende aandacht. Dat vraagt iets van de manier waarop wij ons werk doen. Het betekent werken als lerende organisatie en open staan voor feedback, binnen en buiten de organisatie. Een opgave voor ons allemaal (bestuur en organisatie), die bovenal vraagt om een verandering in onze rolname en ons (werk)gedrag.”

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de gemeente minder wil handelen vanuit harde, inhoudelijke beleidskaders, maar flexibel wil zijn in de uitvoering. Of bijvoorbeeld meer waarde toekennen aan een gebalanceerd, afgewogen beleidsproces waarin alle belangen zijn meegenomen.

3.2 Communicatievisie en dienstverleningsvisie

Naast de visie op participatie is de communicatievisie van de Heerde relevant in relatie tot inwonersparticipatie. Heerde stelt dat communicatie integraal onderdeel is van de primaire processen van de gemeente, waaronder het bestuur van de gemeenschap, beleids- en planvorming en dienstverlening. De aanleiding voor de gemeente om een communicatievisie op te stellen, is dat communicatie niet vanzelf goed gaat. De gemeente heeft ideeën van inwoners en medewerkers, trends, de kern van het collegeprogramma, de visie van de gemeente Heerde én de dienstverleningsvisie vertaald naar een communicatievisie met vijf hoofdlijnen. De communicatievisie vormt in Heerde de paraplu waaronder strategieën ontwikkeld worden en die keuzes beïnvloedt als het gaat om de inzet.

Een korte toelichting op de visie en de vijf hoofdlijnen is hieronder geschetst:

1. Goede informatievoorziening blijft de basis

De gemeente wil haar inwoners zo goed mogelijk informeren, over gemeentelijke producten en diensten (van paspoort tot uitkering en van zorgvoorziening tot subsidie), maar ook over plannen, projecten, fysieke werkzaamheden, inspraakmogelijkheden, agenda's van de gemeenteraad en bestuurlijke besluiten.

2. Van vertellen naar in gesprek

De verhouding tussen de gemeente en inwoner verandert: waar Heerde eerder een hiërarchische relatie hadden, is de gemeente nu gericht op een meer gelijkwaardige relatie. Heerde vertelt als gemeente steeds minder hoe het moet en vraagt haar inwoners om mee te denken, mee te praten en mee te doen.

3. Zeg wat je doet en doe wat je zegt

Begrip voor motieven, afwegingen en keuzes zorgt dat de samenwerking verbetert. De gemeente Heerde laat vaak wel zien wat ze doet, maar lang niet altijd waarom. In de praktijk zorgt het voor onbegrip of kritiek. De gemeente kiest voor transparantie, verwachtingenmanagement en afspraak is afspraak. Dat vraagt iets van medewerkers en collegeleden, in hun persoonlijke gedrag, werkwijze en communicatie. De uitgangspunten daarvoor zijn vastgelegd in onze visie op dienstverlening.

4. Optimaal online én offline

De gemeente heeft als uitdaging om goed aan te sluiten op haar inwoners, die enerzijds steunen op online vormen van online informatie en communicatie en anderzijds juist gebruik maken van traditionele vormen. De gemeente wil een goede balans tussen online en offline communicatie.

5. Herkenbaar zijn en begrepen worden

De gemeente stelt dat een herkenbare afzender de mogelijkheid geeft om een gesprek aan te gaan. Een begrijpelijke boodschap geeft mensen daarnaast de mogelijkheid om het ergens over te hebben. Dit is omgevingsbewust aldus Heerde. De huisstijl speelt daar een grote rol in.

Voor elk van de vijf hoofdlijnen heeft de gemeente ook geformuleerd wat ze de komende jaren gaan doen en hoe ze dat gaan doen. Een aantal punten is met name belangrijk in het kader van inwonersparticipatie. Zo gaat de gemeente *inzetten op bereiken*. Heerde gaat aan de relatie werken en de verbondenheid binnen de samenleving versterken (en met de organisatie), door inwoners op te zoeken in plaats van hen vragen naar de gemeente toe te komen. Daarnaast is de gemeente actief met een *visie op participatie*, omdat Heerde goede keuzes wil kunnen maken als het gaat om participatie. Uitvoering van de visie op het punt van participatie gaat verder dan communicatie, stelt de gemeente. Het gaat om een andere manier van werken, het betekent werken als lerende organisatie en open staan voor feedback, binnen en buiten de organisatie. Een ander punt waar de gemeente mee aan de slag gaat is *vragen en luisteren*, hiervoor heeft Heerde een participatieplatform aangeschaft. Het participatieplatform geeft de mogelijkheid om enquêtes uit te zetten en om eenvoudig terugkoppeling te geven.

Niet alleen de participatievisie, maar ook de dienstverleningsvisie van de gemeente is relevant omdat deze iets zegt over het contact met haar inwoners. In de visie op de dienstverlening heeft de gemeente Heerde primair een dienende en ondersteunende rol ten opzichte van de burgers. Ze is er voor de burger en niet andersom. Voor de gemeente Heerde is een goede dienstverlening en contact met de burgers daarom gewoon. De gemeente kan niet alle maatschappelijke uitdagingen alleen aangaan, en wil daarom samenwerken met de burgers. Heerde stelt dat door samen te werken een beter eindresultaat ontstaat. Daarin hebben de gemeente en de burgers beiden een duidelijke rol. De

gemeente ziet de burger als klant, die rechten maar ook verantwoordelijkheden heeft. In de dienstverleningsvisie zijn vijf uitgangspunten geformuleerd, die vijf uitgangspunten zijn:

1. situatie van de inwoner bepaalt de keuze,
2. aandacht voor de mens,
3. maatwerk als het moet, standaardisatie als het kan,
4. eenvoud in processen en digitalisering en
5. nieuw en vooruitstrevend.

3.3 Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet

In Heerde wordt gewerkt vanuit de dienstverleningsvisie, de communicatievisie en de recent opgestelde visie op participatie, maar de gemeente betreft inwoners al veel langer actief bij projecten en besluitvorming. Vanaf 2013 is de gemeente Heerde steeds meer gaan werken met kaders waarmee initiatiefnemers kansen krijgen voor gebiedsontwikkeling waarbij het bereiken van maatschappelijke meerwaarde voorop staat. Daarmee werkt de gemeente volgens de principes van uitnodigingsplanologie. Er is bij uitnodigingsplanologie sprake van een vorm van overheidsparticipatie. Met de toepassing van uitnodigingsplanologie wil de gemeente de ruimte geven aan ruimtelijke initiatieven, ook als deze niet binnen de geldende regelgeving- of kaders vallen. Zulke initiatieven kunnen immers maatschappelijke meerwaarde creëren en zijn vanuit dat oogpunt voor de gemeente belangrijk. De maatschappelijke meerwaarde wordt door de gemeente breed opgevat en kan onder meer gaan om ruimtelijke-, sociaal-maatschappelijke-, economische- en duurzame meerwaarde⁴.

Initiatiefnemers lezen in een daarvoor opgestelde leidraad wat van hen wordt gevraagd bij uitnodigingsplanologie⁵. Het college van B&W neemt gedurende het proces een grondhouding aan of zij positief of negatief tegenover het initiatief staat. Indien het college van B&W daar behoefte aan heeft wordt aan de raadscommissie Ruimte een advies gevraagd over de plannen van de initiatiefnemer. Het is uiteindelijk het college van B&W dat besluit om wel of geen omgevingsvergunning te verlenen, conform de gebruikelijke procedure. Indien die procedure vraagt om planologische aanpassingen, neemt de raad daar tevens een besluit over.

In 2018 is in opdracht van het gemeentebestuur een evaluatieonderzoek op de uitnodigingsplanologie uitgevoerd. Daarbij is gekeken of:

- de doelstellingen van uitnodigingsplanologie zijn bereikt,
- de beoogde principes van uitnodigingsplanologie in praktijk werkzaam zijn en
- of dit ook in de praktijk als zodanig wordt ervaren.

In de evaluatie wordt gesteld dat uitnodigingsplanologie in de Heerder praktijk werkt, maar dat er wel verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Deze verbeteringen richten zich primair op de communicatie, samenwerking, proces en kwaliteitszorg. Het college heeft op basis van het evaluatierapport ingestemd met de conclusies en aanbevelingen en heeft de evaluatie en het vervolgproces conform het advies voorgelegd aan de commissie Ruimte⁶.

⁴ In de uitvoeringsparagraaf van de Structuurvisie Heerde 2025 heeft de gemeenteraad het begrip “meerwaarde” verder uitgewerkt. Afhankelijk van het gebied of de locatie van het plan kan aan een aspect meer of minder waarde worden toegekend.

⁵ Bron: Leidraad Initiatieven, [Uitnodigingsplanologie - gemeente Heerde](#)

⁶ Advies aan college 6 februari 2018. De commissie Ruimte geïnformeerd op 19 februari 2018.

Aanbevelingen uit evaluatierapport Uitnodigingsplanologie (2018)

1. Ga verder met uitnodigingsplanologie en ontwikkel die door!
2. Wees zichtbaar! Nodig actief uit! Laat resultaten zien!
3. Voorkom altijd (de schijn van) van willekeur!
4. Versterk het beoordelingskader voor uitnodigingsplanologie!
5. Verbeter de samenwerking bij beleidsvoorbereiding en uitvoering!
6. Blijf werken aan het actueel houden van een door de raad vastgestelde visie!
7. Stuur op kwaliteit! Ontwikkel hiervoor een hulpmiddel!
8. Begeleid alleen die plannen die ook werkelijk een kans hebben om uitgevoerd te kunnen worden!
9. Voorkom dat marktpartijen met een strategisch doel het proces gaan vertragen!
10. Pak de regie en stuur op tijd om verwachte en gevreesde effecten die maatschappelijke onrust oproepen te beheersen! Gemeente, laatje zien!

Het werken met uitnodigingsplanologie beschouwt de gemeente als belangrijke voorbereiding voor de komst van de Omgevingswet. De Omgevingswet wordt per 1 juli 2022 van kracht. Met de Omgevingswet wordt ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving belangrijker en wordt de gemeente bij het beoordelen van initiatieven geacht te werken vanuit een uitgangspunt van 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Door de toepassing van uitnodigingsplanologie anticipeert de gemeente actief op deze verandering.

Naast uitnodigingsplanologie heeft de gemeente de afgelopen jaren geïnvesteerd in het opstellen van een omgevingsvisie. Hierin vormde betrokkenheid en participatie van de samenleving een belangrijke pijler. Voor het opstellen van omgevingsvisie wilde de gemeente nadrukkelijk niet alleen inwoners betrekken. Vanuit de overtuiging dat vooral professionals een waardevolle bijdrage kunnen leveren vanwege het specifieke onderwerp, heeft de gemeente hen de hoofdrol gegeven. De gemeente heeft veelal netwerkpartners betrokken, zoals natuurorganisaties, welzijnsorganisaties, de Veiligheidsregio en de GGD. Met hen is in twee sessies gekeken naar de kwaliteiten van de gemeente Heerde, de belangrijkste maatschappelijke trends en ontwikkelingen, en de grootste opgaven in relatie tot de 'omgeving'.

De opbrengst hiervan vormde de basis voor de gesprekken met inwoners, die door de coronacrisis grotendeels digitaal hebben plaatsgevonden. Allereerst konden inwoners via (online) vragenlijsten hun mening geven over de geleverde input door de netwerkpartners. Daarnaast zijn zogeheten toekomstgesprekken gevoerd. De gemeenteraad is bij deze onderdelen betrokken via de klankbordgroep Omgevingswet en de werkgroep 'democratische verbinding'.

Met dit uitvoerige participatietraject met netwerkpartners en inwoners wil de gemeente draagvlak genereren voor de uiteindelijke omgevingsvisie. Het doel is dat de bredere samenleving zich uiteindelijk kan vinden in de uitgangspunten in dit strategische document.

3.4 Beleid in uitvoering

Binnen de gemeentelijke organisatie is er sprake van ambitie en enthousiasme voor inwonersparticipatie. Dit wordt uitgedragen door de medewerkers en het college van B&W. Er is de overtuiging dat de gemeente het niet alleen kan en de om samen met inwoners invulling te geven aan beleidsvorming- en uitvoering. Er wordt gesproken over een omslag die de gemeente doormaakt in de

verhouding tot inwoners. De ambitie is om van 'vertellen' naar 'in gesprek gaan', waarvan de basis in de communicatievisie ligt. Daar past participatie en betrokkenheid van inwoners bij.

Deze welwillende en positieve houding ten aanzien van participatie, uitgedragen en bevestigd door zowel het college van B&W en de ambtelijk leidinggevenden, biedt overigens geen garantie dat hier uitgebreid en intensief gevolg aan wordt gegeven. Daarbij is overigens geen sprake van onwil, maar de vertaling van de visie naar concrete procedures en werkprocessen heeft nog nauwelijks plaatsgevonden. Hierdoor zijn er medewerkers die stellen dat zij participatie als een 'containerbegrip' ervaren, dat op zichzelf te weinig houvast geeft voor hun dagelijks handelen.

De gemeentesecretaris heeft een participatievisie voorbereid, om richting te geven aan hoe de gemeente met participatie omgaat en wat inwoners kunnen verwachten. Een conceptversie van de visie is aan de orde geweest in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en de (toenmalige) griffier. De participatievisie is vastgesteld door het college en besproken in de raadscommissie (11 januari 2021). Uit de gesprekken met medewerkers bleek dat de visie op dit moment slechts bij een enkeling bekend is. Voor zover gebleken is in het onderzoek heeft slechts een beperkt aantal medewerkers een bijdrage geleverd aan de participatievisie. Medewerkers die momenteel al wel met de participatievisie bekend zijn, hopen dat de visie nog verder wordt uitgewerkt zodat deze heldere kaders geeft hoe er in praktijkcasussen met participatie wordt omgegaan. Die ruimte is er ook. Zo wordt benadrukt dat de visie niet in beton gegoten is.

De verwachting van zowel de betrokkenen bij het opstellen van de participatievisie als bij medewerkers die open staan voor de intensivering van de betrokkenheid van de inwoners is dat de visie verder moet worden gevormd en concreter kan worden gemaakt na bespreking in de organisatie en met de raad.⁷ Het onderliggende rekenkameronderzoek kan daar mogelijk een bijdrage aan leveren. Er is geen planning gegeven wanneer deze concretiseringslag wordt gemaakt.

Voor de uitvoering van participatie is in Heerde geen beleid vastgesteld. Dat hoeft ook niet altijd, zo geven medewerkers aan, want het vormgeven van een participatietraject vraagt maatwerk. Tegelijkertijd wordt door een aantal medewerkers wel de behoefte uitgesproken om tot een beleidsdocument te komen, waarmee participatie beter geborgd is binnen de processen. Op dit moment is het vormgeven van participatie nog afhankelijk van de inzet van individuele medewerkers, veelal de projectleider. Hij of zij moet in de voorfase met een plan komen of en zo ja hoe inwoners worden betrokken. Dit plan wordt dan vaak met collegeleden gedeeld, maar deze werkwijze is niet geformaliseerd.

In de participatievisie is het voornemen geformuleerd om met startdocumenten te werken. In de uitvoering is deze aanpak bij medewerkers (nog) niet bekend. Wel is er geoefend met andere aanpakken maar die zijn niet structureel ter hand genomen of worden slechts in bepaalde domeinen ingezet⁸.

In de praktijk betekent dit dat medewerkers iedere keer kijken naar specifieke stakeholders en doelstellingen om te bepalen wat de kaders voor participatie zijn. Op basis daarvan wordt gekeken naar de beschikbare instrumenten en welke het beste passen bij de doelgroep. Het betrekken van inwoners gebeurt in de praktijk veelal vanuit de onderste treden van de participatieladder, zoals informeren en raadplegen, zo is de waarneming van medewerkers.

⁷ Overigens geeft het merendeel van de raadsleden aan grotendeels onbekend te zijn met deze visie.

⁸ Voorbeelden van zulke aanpakken die fragmentarisch worden ingezet zijn het Kaderdocument sociaal domein (2021-2025), Inspiratieboekje van de Leefbaarheidsalliantie Gelderland en Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid van ProDemos

In de gevoerde gesprekken wordt meegegeven dat participatie niet voor alle onderwerpen even geschikt is. De ervaring van medewerkers in Heerde is dat inwoners zich voornamelijk bezighouden met concrete en tastbare onderwerpen. Bij het opstellen van bijvoorbeeld de visie voor de RES en de Omgevingswet is gebleken dat het betrekken van inwoners is lastiger is bij abstracte onderwerpen (als het vormen van een visie). Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie is daarom gekozen om eerst input bij netwerkpartners op te halen voordat keuzes en dilemma's aan inwoners zijn voorgelegd. Het idee daarbij was dat netwerkpartners vanuit hun professionele kijk beter in staat zijn om op een abstract niveau over ruimtelijke ordening op de lange termijn na te denken. Ditzelfde geldt voor de RES, het bleek in Heerde een onderwerp waarbij het in de opstartfase lastig is voor inwoners om over mee te denken. De gemeente heeft dit opgelost door in te zetten op informeren en bewoners vrijelijk tijdens georganiseerde ateliers te laten associëren over aangrenzende onderwerpen zoals natuur en toerisme.

3.4.1 Voorbeelden van participatie

De gemeente probeert in alle domeinen aan participatie te doen. Binnen het sociaal domein is er sprake van een geïnstitutionaliseerde adviesraad met zowel personen die beroepsmatig bij het beleid zijn betrokken als vrijwilligers. Daarnaast wordt er op projectbasis door inwoners geparticipeerd. De gemeente organiseerde een fotowedstrijd 'samen zijn wij Heerde', waarbij zo'n 500 inwoners hebben gestemd op hun favoriete inzending. Binnen dit project besteedde de gemeente nadrukkelijk aandacht aan de communicatie en terugkoppeling. Zo werd er via verschillende kanalen gecommuniceerd over de uitslag. Recentelijk heeft de gemeente samen met de leerlingenraad van een middelbare school een livestream-concert georganiseerd. Hier namen zo'n 80 mensen aan deel. Midden in de coronatijd wordt dit gezien als een geslaagd evenement.

In een ander participatietraject vroeg de gemeente inwoners mee te denken bij het verzinnen van een naam voor het nieuwe 'sociale centrum' in de gemeente. Vanuit verschillende inzendingen werd uiteindelijk een selectie van vijf namen opgesteld waar inwoners op konden stemmen. Dit werd het 'Steun Informatie Punt' (STIP). Dit traject was leerzaam voor de gemeente, het college kon wennen aan en ervaring opdoen met hun (andere) rol bij participatietrajecten, waarin inwoners een beslissende stem hebben.

Zoals al genoemd is er in het ruimtelijk domein al langer ervaring met participatietrajecten, met name vanuit projecten in het kader van uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie wordt door medewerkers van de gemeente gewaardeerd, omdat het gevoel leeft dat de gemeente niet alleen de waarheid in pacht heeft. Projecten binnen uitnodigingsplanologie stellen de maatschappelijke meerwaarde en toegevoegde kwaliteit aan de leefomgeving voorop. Door deze manier van denken kan de Heerde op een andere manier omgaan met de omgeving en meer ruimte bieden aan initiatieven.

Bij uitnodigingsplanologie ligt de verantwoordelijkheid voor het betrekken van de buurt bij initiatiefnemers zelf. Dit kan in de praktijk tot lastige situaties leiden in de ogen van wethouders en medewerkers, met name omdat de gemeente en de initiatiefnemers in veel gevallen andere standaarden hanteren wat participatie inhoudt. Hier worden door de gemeente geen concrete verwachtingen over meegegeven.

3.4.2 Communicatie bij participatie

Als het gaat over inwonersparticipatie wordt door medewerkers en collegeleden ook vaak gewezen op de communicatievisie. Deze wordt binnen de gemeente breed gedragen. Het initiatief voor de

communicatievisie kwam vanuit de medewerkers zelf, bij het eerdere gebrek aan gemeenschappelijke uitgangspunten. De visie is samen met medewerkers opgesteld en voor de verschillende afdelingen zijn concrete vertalingen gemaakt. De opgestelde visie geeft in de ogen van betrokkenen nu meer richting hoe de gemeente met inwoners communiceert, bijvoorbeeld welke kanalen (sociale media, website, Schaapskooi, etc.) worden ingezet voor welke berichten.

De hoofdlijnen van de communicatievisie zijn volgens medewerkers ook van invloed op de participatieaanpak van de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van herkenbaarheid en voorspelbaarheid. Het gaat erom dat inwoners begrijpen wat de gemeente doet en wat er van de gemeente verwacht kan worden. Binnen participatietrajecten is er in Heerde veel aandacht voor communicatie met participanten. In het voor- en naproces van participatie wordt via verscheidene kanalen gecommuniceerd, bijvoorbeeld via sociale media, Schaapskooi en de eigen website. Goede communicatie draagt in de ogen van betrokkenen bij aan het transparant maken van de wederzijdse verwachtingen, bijvoorbeeld over wat er met de inbreng van inwoners is gedaan.

Voor speciale projecten is er daarnaast de website Samenwerkenaanheerde.nl waarop de gemeente communiceert over de voortgang van projecten zoals de omgevingsvisie, het sportbeleid en de RES. Voor de projecten wordt richting inwoners inzichtelijk gemaakt welke stappen er moeten worden gezet en hoe er in elke stap met input van inwoners wordt omgesprongen. De website functioneert daarnaast als een digitaal platform waarmee de gemeente ideeën ophaalt, mini-enquêtes uitzet en om de opvattingen en meningen van inwoners vraagt. In principe kunnen alle inwoners zich voor het platform registreren. Tot op heden hebben zich ongeveer 140 mensen aangemeld.

Het platform is door de gemeente Heerde in 2020 in gebruik genomen. De coronacrisis heeft de invoer versneld omdat er plots de behoefte ontstond om op digitale manieren met inwoners in contact te staan om hun mening op te halen. Dat was de gemeente niet gewend: voor de coronacrisis organiseerde de gemeente vooral fysieke oploophjes zoals informatieavonden om met inwoners in gesprek te gaan. De ervaringen met het digitale platform zijn tot op heden positief, ook al wordt door medewerkers wel benadrukt dat er slechts op beperkte schaal met het platform is gewerkt. Het platform kent een actieve beheergroep bestaande uit medewerkers met diverse disciplines die bepalen of een initiatief of project zich voldoende leent voor digitale participatie. Daarbij wordt gekeken naar de aard van het project: hoe concreet is het en met welke doelstelling wil de gemeente inwoners bevragen. Zo moet worden voorkomen dat het platform ontaardt in een soort online forum waarop iedereen ongelimiteerd reacties en meningen kan uiten.

Ook na de coronacrisis wil de gemeente het platform blijven inzetten als een van de instrumenten binnen de participatieaanpak. Andere participatiemogelijkheden zoals bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten, ateliers en inspraakvonden blijven ook bestaan.

3.4.3 Uitdagingen bij participatie

Gevraagd naar uitdagingen voor de komende periode komen betrokkenen ook met een aantal knelpunten die op dit moment bij de uitvoering van participatie worden ervaren. De eerste daarvan is de beschikbare capaciteit. Door verschillende medewerkers wordt aangegeven dat er eigenlijk weinig tijd extra beschikbaar is om participatie-activiteiten uit te voeren. Daardoor wordt, tegen hun eigen wil, participatie neergezet als een keuze: als je besluit breed te investeren in het betrekken van inwoners betekent dat dat je op andere gebieden minder kunt doen. Het inrichten van een participatietraject moet veelal erbij gedaan worden, wat feitelijk neerkomt op lastenverzwaring van het takenpakket. Het is niet zo dat de gemeente ruimte heeft om mensen zo maar vrij te spelen.

In de tweede plaats is ook de timing van het betrekken van de raad een vraagstuk. Op dit moment komt de raad in veel gevallen pas in beeld ten tijde van besluitvorming. In het raadsvoorstel wordt door het college, waar relevant, aangegeven hoe de participatie met omwonenden is uitgevoerd. Het uitvoeren van participatie is geen garantie dat alle participanten zich uiteindelijk in het plan kunnen vinden en ermee instemmen. Consensus en draagvlak is, hoewel dat wel kan worden nagestreefd, niet altijd de uitkomst van participatietrajecten, zo geven medewerkers aan. De beleving is dat er altijd mensen ontevreden zullen zijn, hetgeen een logisch gevolg zou zijn van het feit dat initiatieven tot daadwerkelijke verandering in de leefomgeving leiden.

Het is aan de gemeenteraad om uiteindelijk een besluit over een voorstel te nemen. Daarbij bestaat in de ogen van medewerkers van de organisatie het gevaar dat raadsleden kunnen meegaan in het protest dat enkelingen laten horen. Daarmee zou het algemeen belang (en de zwijgende instemmende meerderheid) uit het oog worden verloren. Inspreekreacties kunnen soms grote gevolgen hebben. Dat kan ook als ten koste gaat van een zorgvuldig en langdurig voorbereidingstraject met inzet van verschillende specialisten en externe deskundigen. Hierdoor ontstaat volgens medewerkers van de gemeente het risico dat een beeld ontstaat van een onbetrouwbare en onvoorspelbare overheid.

Er zijn ook voorbeelden waarbij de raad in een vroegtijdig stadium is betrokken om mee te denken over de uitvoering van participatie. Zo is voor het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van de omgevingsvisie door de commissies Democratische verbinding en Omgevingswet meegedacht over een geschikte strategie. De belangrijkste door de raad ingebrachte elementen zijn daarna ook overgenomen. Zo hadden raadsleden vooraf specifieke wensen om de jeugd te betrekken, waardoor er onder meer is samengewerkt met scholen. Het op deze manier vroegtijdig betrekken van raadsleden is positief ervaren, en het idee heerst dat dat raadsleden zich ook meer verbonden voelen met de uiteindelijk gekozen aanpak. Het expliciet betrekken van raadsleden betekent ook een langer danwel extensiever participatietraject. Dit vraagt om meer inzet vanuit het ambtelijke apparaat.

In de laatste plaats wordt door medewerkers als verbeterpunt aangedragen om meer in te zetten op bewustwording en het collectieve leerproces. Alhoewel er onder medewerkers groot enthousiasme is voor participatie, is het niet altijd *top of mind*. De omslag van 'vertellen naar in gesprek gaan' wordt ervaren als een transitie die vraagt om een groeiend bewustzijn van de toegevoegde waarde van participatie. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de hogere kwaliteit van voorstellen of het verkrijgen van steun. Het idee is dat door het binnen de organisatie delen van succesverhalen participatie beter zal worden verankerd in het dagelijks handelen van de medewerkers.

3.4.4 Initiatieven uit de samenleving

De belangrijkste vorm van overheidsparticipatie in Heerde komt voort uit uitnodigingsplanologie. Deze aanpak is sterk gericht op ruimtelijke projecten. Naast uitnodigingsplanologie heeft de gemeente nog geen overkoepelend beleid rondom het mogelijk maken en deelnemen aan initiatieven uit de samenleving. Er wordt wel op kleine schaal geëxperimenteerd met vormen van overheidsparticipatie. Zo is er een samenwerking met de provincie Gelderland om subsidies voor initiatieven uit de samenleving beschikbaar te stellen. Via het STIP wil de gemeente de ruimte voor dit soort initiatieven bieden, maar tot op heden komt er nog relatief weinig binnen. Dat is op zich niet zo verwonderlijk in de ogen van betrokkenen omdat de gemeente er tot op heden nog niet actief richting inwoners over heeft gecommuniceerd. Bovendien wordt ook hier beschikbare capaciteit opgevoerd als aandachtspunt, want hoe kan de gemeente nu een traject financieel steunen zonder daarbij goede ambtelijke ondersteuning te kunnen bieden? Aan de andere kant is de ervaring met de uitgevoerde trajecten tot

op heden positief. Zo is de herinrichting van het centrum van Wapenveld deels vanuit de dorpsraad gekomen. De dorpsraad kwam met ideeën waar de gemeente bij heeft aangesloten.

3.5 Opvattingen inwoners bij inwonersparticipatie

In het kader van dit onderzoek is ook met inwoners gesproken over hun verwachtingen en ervaringen bij participatietrajecten. Het betreft hier inwoners die ervaringen hebben met participatietrajecten. In die zin gaat het om een beperkte en selecte groep inwoners.

Voor bewoners is het belangrijk om mee te denken en te praten over plannen van de gemeente. Vooral als het gaat over concrete, ruimtelijke projecten hebben bewoners opvattingen die ze graag met de gemeente delen en waarvan ze verwachten dat deze worden meegewogen bij besluitvorming. Dit gevoel leeft in het bijzonder sterk als het gaat om gemeentelijke projecten die concrete veranderingen aan de leefomgeving van inwoners tot gevolg hebben.

Daarnaast zijn er inwoners die een algemeen verantwoordelijkheidsgevoel hebben om bij te dragen aan de toekomst van de gemeente en die het daarom belangrijk vinden om te participeren, ook als het gaat om projecten die niet direct betrekking hebben op hun eigen leven. Zij geven aan het te makkelijk is om aan de zijlijn te staan en commentaar te leveren, en dat het juist belangrijk is om mee te denken en mee te doen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het veelal dezelfde bewoners zijn die zich op eigen initiatief bij de gemeente melden. Er kan vaak niet worden gesproken van een evenwichtige afspiegeling van de Heerder bevolking. Oververtegenwoordigd zijn inwoners die al actief zijn in lokale verenigingen, initiatieven en sociale organisaties, of vanuit hun professionele achtergrond geïnteresseerd zijn in de participatie-inspanningen van en geboden mogelijkheden door de gemeente.

De meeste inwoners gebruiken de Schaapskooi om zich te laten informeren over plannen en inspraakmogelijkheden door de gemeente. De Schaapskooi heeft een groot bereik en is daarmee geschikt om een brede groep inwoners in de samenleving te mobiliseren om te participeren. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat op deze manier wel erg veel van de oplettendheid van bewoners wordt verwacht, om de aankondigingen in het huis-aan-huisblad actief volgen. Naar mening van inwoners zou de gemeente meer energie kunnen steken in het actief informeren van bewoners, zeker als het gaat over ruimtelijke projecten. Bij zulke ingrijpende projecten geven inwoners aan dat het fijn zou zijn om eerder op de hoogte gesteld te worden van participatiemogelijkheden, bijvoorbeeld door een persoonlijk gesprek of een persoonlijke aankondiging in de brievenbus.

De ervaringen van inwoners bij participatietrajecten zijn wisselend, zowel positief als negatief. De omgevingsvisie is een voorbeeld van een geslaagd participatietraject, waarbij de gemeente duidelijk heeft uitgelegd wat de doelstelling was en op welke manier er met de inbreng van inwoners zou worden omgegaan. Door betrokkenen wordt hierbij vooral de actieve communicatie door de gemeente genoemd, onder meer via een website en door updates via e-mail. Die was onmisbaar om mensen betrokken te houden, omdat vanwege corona geplande fysieke bijeenkomsten niet konden doorgaan.

Het oordeel over de betrokkenheid bij participatietrajecten als onderdeel van uitnodigingsplanologie is over het algemeen veel minder positief, met teleurstelling tot gevolg. Veel bewoners geven aan dat hun inbreng onvoldoende serieus wordt meegewogen en dat de plannen van de projectontwikkelaar vaak niet aanpasbaar zijn. De initiatiefnemer krijgt van de gemeente de opdracht om de buurt bij zijn projectplannen te betrekken, wat veelal resulteert in een informatiebijeenkomst. Buurtbewoners hebben echter vaak hele andere verwachtingen van zulke bijeenkomsten: zij willen niet alleen geïnformeerd worden, maar ook een stem hebben in de uitwerking. Daar is maar beperkt ruimte voor,

wat buurtbewoners het gevoel geeft dat de plannen al klip en klaar aan hen zijn gepresenteerd. Dat wordt door hun niet ervaren als participatie.

Veel betrokkenen ervaren daarom dat de gemeente de ambitie om in plaats van te vertellen daadwerkelijk in gesprek te gaan, niet of onvoldoende waarmaakt. In het geval van uitnodigingsplanologie is het niet de gemeente, maar de initiatiefnemer die een voortrekkersrol krijgt om de buurt te betrekken. Deze rolverdeling wordt door inwoners slecht begrepen. Initiatiefnemers geven op hun beurt aan dat zij zodra zij daarvoor de ruimte hebben gekregen van de gemeente, tijd en energie investeren in het uitwerken van hun plannen. Als zij eenmaal hun plannen, volgens afspraak, presenteren aan de overige belanghebbenden, betekent dit niet alleen dat zij al veel keuzen hebben afgewogen, maar ook dat ze een belang hebben in de spoedige voortgang van hun gekozen initiatief.

De andere belanghebbenden (veelal omwonenden) krijgen echter bij de presentatie van de plannen voor het eerst inzicht in het initiatief, dat op vele aspecten ingrijpende gevolgen kan hebben voor hun woon- en leefgenot. Het is begrijpelijk dat zij daar allerlei bedenkingen, bezwaren en wijzigingen bij hebben. In veel gevallen gaat het dan echter om wijzigingen en aanpassingen die de initiatiefnemer in zijn eigen voorbereiding heeft overwogen en om hem moverende redenen heeft afgewezen. Daarmee is hij weinig bereid om die wijzigingen opnieuw in overweging te nemen.

Deze situatie leidt onwillekeurig bij beide partijen tot irritatie en in sommige gevallen frustratie. De initiatiefnemer vindt dat hij aan zijn taak om de buurt te informeren heeft voldaan terwijl de buurt zich onvoldoende gehoord voelt en zich daarom richting de gemeente keert om diens opvattingen (nogmaals) onder de aandacht brengt, in de veronderstelling dat de gemeente nog tegemoet kan komen aan de wensen van de omwonenden. De manoeuvreerruimte voor de gemeente is echter in deze gevallen beperkt en niet overeenkomstig met de manier van werken van uitnodigingsplanologie. De gemeente heeft immers al eerder zijn fiat gegeven door het afgeven van een positieve grondhouding.

Dat betekent niet dat de gemeente het niet probeert. Er vinden wel degelijk gesprekken tussen de gemeente, ontwikkelaar en de omwonenden plaats, niet in de laatste plaats aangemoedigd en op verzoek van de gemeenteraad die vanuit de volksvertegenwoordigende rol signalen opvangt dat er weinig draagvlak voor de plannen bestaat. Maar de ervaring leert dat dergelijke gesprekken geen fundamentele wijzigingen opleveren. Daarmee rest voor sommige omwonenden alleen nog de juridische weg om de planvorming de dwarsbomen, wat overigens wel de uitzondering is.

De rode draad is dat inwoners overwegend ontevreden zijn over zowel het proces als de uitkomst van de georganiseerde participatie bij uitnodigingsplanologie. De gemeente slaagt er onvoldoende in om aan de voorkant duidelijk te maken welke inspraakmogelijkheden inwoners hebben, met teleurstelling en boosheid tot gevolg. Vanuit de uitgangspunten van de uitnodigingsplanologie heeft de gemeente aan de initiatiefnemer aangegeven positief te staan ten aanzien van de uitwerking van de plannen. De initiatiefnemer verstaat dit makkelijk als dat de gemeente diens initiatief steunt. Zo ervaren de overige belanghebbenden ook de positie van de gemeente, terwijl zij juist van de gemeente verwachten dat deze het proces van inspraak en betrokkenheid regisseert, de benodigde informatie actief deelt én opkomt voor de belangen van de omwonenden.

Al met al ontstaat voor de inwoners zo een wisselend, en in ieder geval geen betrouwbaar beeld van de positie van de gemeente, dat ook weer nadelig uitwerkt voor de toekomstige bereidheid om te participeren.

3.6 Opvattingen raadsleden bij inwonersparticipatie

In het kader van het onderzoek is met alle raadsleden van Heerde gesproken. Zij onderschrijven allen het belang om inwoners te betrekken bij gemeentelijk beleid. Zij zien in dat in de hedendaagse samenleving de inbreng vanuit de gemeenschap van meerwaarde is voor het beleid; dat betreft zowel het benutten van de in de samenleving aanwezige kennis en creativiteit als het belang voor het realiseren van draagvlak voor besluiten van de gemeente(raad).

Bij raadsleden leven diverse beelden over (het belang van) participatie en het proces dat tot succesvolle participatie moet leiden. Zo benoemen meerdere raadsleden dat participatie al vroeg in een traject moet beginnen, inwoners moeten vanaf het begin (en eigenlijk al daarvoor) worden meegenomen. Over het effect van succesvolle participatie bestaat één dominant beeld, dat is dat participatie moet leiden tot draagvlak of 'gehoord voelen'. De aanname die wordt gedaan is dat als het participatieproces goed verloopt draagvlak de uitkomst is, zelfs als niet iedereen zijn zin krijgt.

Een raadslid geeft in dat kader aan dat participatie als 'wapen' kan worden gebruikt. Als een kleine groep mensen een afwijkende mening heeft (en houdt) dan moet de raad toch het algemene belang beschermen. Gehoord voelen betekent niet altijd dat het besluit in lijn is met een mening. Participatie kan daarin ook een tegengesteld effect hebben, het betrekken van mensen doet veronderstellen dat ze mogen meebeslissen. Zo wordt geschetst dat het goed is om burgers bij beleid te betrekken, maar het wekt ook specifieke verwachtingen. Dat kan leiden tot teleurstellingen als de gemeente iets anders beslist.

Net als medewerkers van de gemeente is het merendeel van de raadsleden niet bekend met actuele beleidsuitgangspunten met betrekking tot inwonersparticipatie die zij zouden kunnen benutten om participatieprocessen mee te toetsen en te beoordelen. De in voorbereiding zijnde participatievisie, die in januari 2021 is besproken in de raadscommissie, is voor het merendeel van de raadsleden onbekend. Raadsleden geven daarnaast aan niet te beschikken over een overzicht van lopende participatietrajecten en weten lang niet altijd hoe deze trajecten zijn verlopen. Dat maakt het voor hun lastig om de opbrengsten te beoordelen en daaruit af te leiden op welke wijze zij die opbrengsten moeten laten meewegen in hun besluitvorming.

Raadsleden geven aan dat de informatievoorziening over participatie wat hen betreft niet altijd toereikend is. Er moet nog te vaak informatie gevraagd worden uit de raad en het is geen vanzelfsprekendheid dat in ieder beleidsstuk en voorstel is aangegeven hoe de communicatie (en participatie) geregeld is.

Vanuit de griffie is genoemd dat nagedacht wordt over de mogelijkheden om de raad in een eerder stadium bij participatie- en inspraaktrajecten te betrekken. Hierdoor krijgen de raadsleden meer inzicht in het verloop van dergelijke trajecten en hebben ze ook meer gelegenheid om met gebruikmaking van de opbrengsten hun eigen standpunt te bepalen.

Vanuit het belang dat raadsleden hechten aan participatie, besteden zij in de besluitvorming er aandacht aan dat vanuit de gemeente ook daadwerkelijk ruimte aan inwoners is gegeven om hun mening te geven. Mocht naar mening van raadsleden de betrokkenheid van inwoners onvoldoende te zijn gefaciliteerd, dan zouden afzien van besluitvorming; eerst zouden zij verlangen dat de gemeente

alsnog bewoners betreft. Echter wordt ook genoemd dat regels aan participatie noodzakelijk zijn, omdat het niet wenselijk is dat inwoners alle plannen zelf gaan maken.

Al met al ervaren raadsleden een gebrek aan beleidsuitgangspunten en een naar hun mening gefragmenteerde informatievoorziening. In de praktijk leidt dit er toe dat zij uitkomsten van participatieprocessen steeds elk voor zich beschouwen en beoordelen, zonder daarbij algemene uitgangspunten te hanteren.

4. Rolopvattingen bij bestuurscultuur

Tijdens de start van het onderzoek is de rekenkamercommissie door de gemeenteraad verzocht om ook aandacht te besteden aan de bestuurscultuur van de gemeente Heerde. Nu is de cultuur van organisaties een breed begrip. Het is van betekenis voor alle aspecten van het handelen van de desbetreffende organisatie, in dit geval de gemeente Heerde, en daarmee ook voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan inwonerparticipatie. Dat maakt het relevant om bestuurscultuur en participatie in samenhang te beschouwen. Een andere aanleiding om aandacht te besteden aan de bestuurscultuur was dat in de lokale gemeenschap enige onrust was ontstaan over de uitlatingen van de oud-burgemeester in de lokale media na haar onverwachte en voortijdige aftreden. In de publieke opinie kwam de vraag aan de orde of hier sprake was van een ongelukkige samenloop van omstandigheden of dat het aftreden van de burgemeester gezien moest worden als een uiting van een minder prettige cultuur.

Er is geen sprake geweest van onderzoek waarin de bestuurscultuur centraal heeft gestaan. Gezien de complexiteit van dit thema zou dat om zeer uitgebreide en intensieve aanvullende werkzaamheden hebben gevraagd. Uiteindelijk zijn louter in gesprekken met de leden van het college van B&W, raadsleden en ambtenaren beelden opgehaald over de ervaren bestuurscultuur, met de nadruk op aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit. Ook in de gesprekken met inwoners (participanten) is aan de orde gekomen hoe zij in het algemeen naar de gemeente kijken en hoe zij deze ervaren. Gezien deze invalshoek en aanpak moet ook benadrukt worden dat de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten er niet op gericht zijn geweest om tot onderbouwde uitspraken over het aftreden van de toenmalige burgemeester te komen. In het kader van het ophalen van 'beelden' over de bestuurscultuur is onvermijdelijk daarover gesproken, maar de activiteiten waren niet gericht op een reconstructie van de gebeurtenissen, laat staan om te komen tot een oordeel over deze specifieke gang van zaken. De verkregen beelden zijn als zodanig eerste, algemene indrukken.

Uit de gesprekken met ambtenaren, raadsleden en leden van het college van B&W volgt een algemeen beeld van de verschillende rolopvattingen bij inwonerparticipatie en over de bestuurscultuur. Een eerste belangrijk element binnen de bestuurscultuur in een kleine gemeente als Heerde, zowel bestuurlijk als ambtelijk, is de verwevenheid tussen de gemeenschap en de gemeentelijke organisatie.

In de opgehaalde beelden is er één dominant. Dat is het beeld van de gemeente als een kleine en overzichtelijke bestuurseenheid. Dat komt tot uiting in korte lijnen tussen bestuur en gemeenschap, bereikbare bestuurders (zowel college- als raadsleden) en een kleine ambtelijke organisatie die goed bekend is met de lokale gemeenschap.

Ambtenaren en wethouders geven aan dat inwoners de weg naar het gemeentehuis in Heerde en naar de wethouders goed weten te vinden. In meerdere gesprekken is hiervoor als reden genoemd dat Heerde een zeer hechte sociale gemeenschap is, waar inwoners heel betrokken zijn en waar betrokkenheid goed is georganiseerd, bestuurders (zowel college- als raadsleden) bereikbaar zijn en de ambtelijke organisatie goed bekend is met de lokale gemeenschap.

De gemeenschap (en gemeente) is niet alleen hecht, maar wordt ook wel ervaren als gesloten en verzuild. In het verlengde daarvan wordt genoemd dat buitenstaanders hun best moeten doen om daadwerkelijk deel uit te gaan maken van de lokale gemeenschap. In dergelijke verhoudingen schuilt een gevaar van cliëntelisme. Inwoners die de weg goed kennen naar het gemeentehuis of de bestuurder worden mogelijk (eerder) geholpen. De korte lijnen tussen bestuurders of ambtenaren enerzijds en inwoners anderzijds leiden er toe dat veel 'zaken' informeel kunnen worden afgedaan, in

die zin dat weinig hoeft te worden vastgelegd. Hierdoor ontstaan, zo menen sommige inwoners, ondanks de kleine schaal toch betrekkelijk weinig transparante besluitvormingstrajecten. Dat leidt er geregeld toe dat achter bepaalde beslissingen de belangen van specifieke (groepen van) personen worden vermoed, of zelfs het bevoorrecht van personen. Opmerkelijk was dat in gesprekken met inwoners sommigen spontaan noemden dat zij hebben ervaren dat als zij zich lieten ondersteunen door professionals die goed bekend waren bij de gemeente (bijvoorbeeld bij de aanvraag van vergunningen), meer mogelijk leek dan wanneer zij zelf invulling gaven aan de contacten met de gemeente.

In de gemeente Heerde gaan ambtenaren met veel bezieling met participatietrajecten aan de slag. Bij een aantal van de ambtenaren is de wens zichtbaar om inwoners te betrekken bij beleid en uitvoering, vanuit de overtuiging dat dit de beste resultaten oplevert. De burgemeester en wethouders zijn over het algemeen tevreden over hun ambtenaren. Wel wordt waargenomen dat de ambtelijke organisatie relatief klein is en dat er veel van hen gevraagd wordt; een kleine organisatie maakt kwetsbaar. Verschillende ambtenaren noemen dat er sprake is van een hoge werkdruk waardoor zij ervaren dat zij sommige klussen (zoals participatie) 'er maar bij moeten doen'. Dit gaat onvermijdelijk ten koste van de kwaliteit.

Ambtenaren hebben hoge verwachtingen wat betreft inwonerp participatie, waar veel idealisme in verankerd zit. Tegelijkertijd wordt daarover opgemerkt dat iedereen zijn eigen beeld heeft bij wat onder participatie wordt verstaan en dat (verouderde) patronen en werkwijzen binnen de organisatie moeilijk te veranderen zijn.

Een opmerkelijke bevinding in het onderzoek is dat, ondanks de eerder genoemde verwevenheid tussen gemeente en gemeenschap, er in de gemeenschap sprake blijkt van het nodige wantrouwen ten aanzien van de gemeentelijke organisatie. Voor een deel wordt dat wantrouwen gevoed door die verwevenheid; soms wordt gesteld dat de gemeentelijke organisatie belangen van specifieke inwoners dient. Voor een deel is het wantrouwen mogelijk terug te leiden in het feit dat verschillende inwoners problemen in het contact met de gemeente ervaren, zoals bij het adequaat reageren op vragen of toezeggingen nakomen. Soms is dat herleidbaar tot de uitval van één specifieke medewerker van de gemeente. Maar een rode draad in de gesprekken is dat inhoudelijke communicatie met de gemeente moeizaam verloopt. Zo gaf een inwoner aan dat hij bij de aanvraag van een vergunning pas na zeven weken een ontvangstbevestiging kreeg, terwijl de wettelijke termijn voor de aanvraag acht weken is. Een ander beschreef dat hij tweemaal vergunningskosten moest betalen voor één aanvraag. Het was de eerste keer niet goed gegaan en daarna moest hij nogmaals betalen en het heeft een jaar geduurd voordat het was opgelost en het geld werd teruggestort.

In het kader van participatieprocessen is meermalen genoemd dat de gemeente de informatievoorziening niet op orde zou hebben. De inrichting van participatietrajecten is in Heerde ad hoc en niet structureel en hangt af van personen. Het is voor inwoners daardoor niet ook altijd duidelijk wat zij van de gemeente kunnen verwachten ten aanzien van participatie. Met name bij uitnodigingsplanologie wil het voor inwoners nog wel eens onduidelijk zijn wat de rol is van de initiatiefnemer enerzijds en de gemeente anderzijds.

Over het algemeen spreken zowel raads- als collegeleden over goede en open politieke verhoudingen. Er wordt geen melding gemaakt van structurele onvrede of tegenstellingen tussen specifieke raadsleden, tussen fracties of tussen raad en college. Alle bestuurders en raadsleden noemen dat vrijwel alles bespreekbaar is en dat daar dan ook een open discussie over mogelijk is.

De onderlinge samenwerking binnen het college wordt als prettig ervaren en er wordt gewerkt als collegiaal bestuur. Binnen het college hebben de uitlatingen van de ex-burgemeester sporen achtergelaten. Wethouders geven aan last te hebben van de (negatieve) beeldvorming die is ontstaan in de lokale gemeenschap. Mogelijke verklaringen worden gezocht in uiteenlopende manieren van besturen en karakters, maar ook in de specifieke omstandigheden ten gevolge van Corona, die de relaties binnen het college in Heerde zeer hebben belast.

De verhouding tussen de gemeente en de samenleving wordt als laagdrempelig omschreven. Mensen kennen elkaar goed en komen elkaar in verschillende (sociale) situaties tegen. In dat contact komen de opmerkingen van de ex-burgemeester ook nog vaak terug, waarbij nog wel eens het gevoel ontstaat dat een wethouder zich moet verdedigen.

Tussen het college en de raad vindt formeel, maar ook informeel overleg plaats met coalitie- en oppositievertegenwoordigers. Het college informeert de raad proactief.

Over het algemeen hebben raadsleden vertrouwen in het (huidige) college van B&W. Zij zijn positief over de openheid en toegankelijkheid van de wethouders. Natuurlijk zijn daar wel nuances in, waarbij het ook wat uitmaakt of raadsleden betrokken zijn bij coalitie- of oppositiepartijen. Maar de verhoudingen worden toch in het algemeen als 'goed' beoordeeld.

Daar waar de politiek-bestuurlijke verhoudingen overwegend als goed worden beoordeeld, is dat minder het geval voor de verhoudingen tussen gemeenteraadsleden en de ambtelijke organisatie, al bestaan er natuurlijk zowel tussen raadsleden onderling als bij ambtenaren verschillen in de beoordeling.

Uit gesprekken komt naar voren dat de raad sterk in haar volksvertegenwoordigende rol zit, wat kan leiden tot incidentsturing en het ter discussie stellen van de eigen kaders. Er bestaat daardoor bij ambtenaren de wens om participatie aan de voorkant met de raad af te stemmen, bijvoorbeeld via een startdocument, maar deze werkwijze is nog niet formeel en wordt nog niet integraal gevolgd. Er zijn wel voorbeelden waar de raad een adviserende rol bij een participatietraject heeft gekregen, bijvoorbeeld de omgevingsvisie. Dat is door de organisatie goed bevallen, maar is ook arbeidsintensief en vraagt volgens ambtenaren veel van de organisatie.

Binnen de raad bestaat er een groot draagvlak om de betrokkenheid van inwoners bij beleid te intensiveren. Alle in het kader van het onderzoek gesproken raadsleden geven aan dat een dergelijke ontwikkeling in de huidige samenleving noodzakelijk is. Tegelijkertijd noemen zij dat hun het huidige beleid van de gemeente en de ambities met betrekking tot inwonersparticipatie grotendeels onbekend zijn. Hun bereiken met enige regelmaat signalen van inwoners die minder tevreden waren over hun deelname aan of de opbrengsten van participatietrajecten. Dit leidt er toe dat raadsleden het beeld hebben dat inwonersparticipatie momenteel binnen Heerde lang niet altijd soepel verloopt. Raadsleden zijn natuurlijk tegelijkertijd ook zelf inwoner, en in die hoedanigheid hebben zij ook wel eens minder positieve ervaringen met participatie meegemaakt. Voor hun is dat een bevestiging dat de gemeente wat participatie betreft de zaakjes lang niet altijd op orde heeft.

Vanuit de gemeente wordt opgemerkt dat verschillende raadsleden soms de neiging hebben van rol te veranderen - van bestuurder naar volksvertegenwoordiger - als participatie niet leidt tot consensus. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt dit als minder wenselijk ervaren, want 'als er consensus is heb je geen participatie nodig en participatie is geen synoniem voor consensus'. Het beeld bestaat dat de raad juist in haar rol als bestuurder zou moeten zitten en niet de rol van het college moet overnemen om zelf te participeren. Eveneens bestaat het gevoel dat de raad af en toe op de stoel van de organisatie gaat zitten, als sommige raadsleden de wens uitspreken om betrokken te willen worden bij

specifieke vraagstellingen van het participatieplatform (Citizen Lab). De participatievisie zou naar mening van collegeleden mogelijk kunnen helpen, bijvoorbeeld bij het bepalen van de scope. Het beeld bestaat dat de raad meer los moeten laten door kaders aan de voorkant te stellen en de uitkomsten daarna te accepteren en te respecteren.

In Heerde is er sprake van een ervaren gemeenteraad, waarbinnen onderling veel dialoog plaatsvindt. Men voelt de veiligheid om open met elkaar van gedachten te wisselen. Er wordt gesproken over een goede, constructieve verstandshouding tussen de raad en het college, samen zijn zij bijvoorbeeld op excursie geweest in het kader van de mogelijke komst van een hotelketen. De raad neemt zijn controlerende rol richting het college zeer serieus, dat resulteert in veel vragen vanuit de raad aan het college.

Verschillende raadsleden constateren dat zij voorheen makkelijk even het stadskantoor konden binnenlopen om een praatje te maken met ambtenaren. De beperkingen vanwege Corona, die onder meer tot gevolg hebben dat de ambtenaren niet in het kantoor aanwezig zijn, hebben er aan bijgedragen dat ervaren wordt dat de afstand is toegenomen.

Vanuit het college wordt de voorkeur uitgesproken om de raad al in het voortraject van een voorstel of proces mee te nemen, zodat de raad niet voor verrassingen staat. Daarnaast bestaat de overtuiging dat het meerwaarde zou hebben als de raad zich ook in regionale vraagstukken en samenwerkingen meer zou laten zien.

Het is duidelijk dat de kleine schaal van Heerde voordelen en nadelen kent. De nadelen uit zich vooral in minder transparante besluitvormingsprocessen. De onvoorspelbaarheid van de uiteindelijke besluitvorming wordt als hinderlijk ervaren. Vooral door enerzijds raadsleden (die het gevoel hebben dat zij weinig hun stempel kunnen drukken op voorbereide besluiten door de organisatie) en anderzijds door de ambtenaren, die menen dat door onvoorspelbaarheid in besluitvorming de structuur en continuïteit in het voorgestane beleid worden beschadigd. Voorts noemen zij dat raadsleden zich wellicht te makkelijk laten leiden door specifieke belangen en daarmee het algemene belang uit het oog verliezen. Ook wordt genoemd dat de raad te weinig oog zou hebben voor de bovengemeentelijke, regionale positie en belangen van Heerde.

Inwoners nemen waar dat de organisatie weliswaar in eerste instantie makkelijk te bereiken is, hetgeen leidt tot een positieve beoordeling van de responsiviteit van de gemeente. Maar ook wordt gesteld dat de organisatie kwetsbaar is en toezeggingen niet altijd nakomt. Transparantie en responsiviteit worden in dat opzicht minder goed beoordeeld.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Datum	Naam	Organisatie (gesproken in het kader van)
7-4-2021	Jan Willem Wiggers	Gemeente Heerde (Burgemeester)
7-4-2021	Stephan Nienhuis	Gemeente Heerde (Wethouder)
7-4-2021	Yasemin Cegerek	Gemeente Heerde (Wethouder)
8-4-2021	Wolbert Meijer	Gemeente Heerde (Wethouder)
9-4-2021	Ben van Zuthem	Gemeente Heerde (Gemeentesecretaris)
12-4-2021	Erik Lankman	Gemeente Heerde (Griffier)
12-4-2021	Johan Kok	Gemeente Heerde (Griffie)
13-4-2021	Marten Venema	Gemeente Heerde (Communicatie)
13-4-2021	Marije Keizer	Gemeente Heerde (Communicatie)
14-4-2021	Annemiek Garretsen	Gemeente Heerde (Uitnodigingsplanologie)
14-4-2021	Ties Buimer	Gemeente Heerde (Sociaal domein)
14-4-2021	Martine van Hemmen	Gemeente Heerde (Sociaal domein)
19-4-2021	Marcel Siliakus	Gemeente Heerde (Casus De Kolk)
19-4-2021	Robin Hafkamp	Gemeente Heerde (Casus De Kolk)
19-4-2021	Jasper Mijnheer	Gemeente Heerde (Casus De Kolk)
20-4-2021	Wouter Buiten	Gemeente Heerde (Casus Omgevingsvisie)
20-4-2021	Martijn Korte	Gemeente Heerde (Casus Sportlaan 2)
22-4-2021	Gerke Nijland	Gemeente Heerde (Casus Sportlaan 2)
22-4-2021	Niek Haverkamp	Gemeente Heerde (Casus Omgevingsvisie)
29-4-2021	Marcel Silliakus	Gemeente Heerde (Uitnodigingsplanologie)
29-4-2021	Frank Berghuis	Gemeente Heerde (Uitnodigingsplanologie)
25-5-2021	Dianneke Landman	Gemeente Heerde (Raadslid)
25-5-2021	Joke Grotenhuis	Gemeente Heerde (Raadslid)
31-5-2021	Silvia van Amerongen	Gemeente Heerde (Raadslid)
31-5-2021	Ben van der Linde	Gemeente Heerde (Raadslid)
31-5-2021	Bram Horst	Gemeente Heerde (Raadslid)
4-6-2021	Arnold Kasteel	Gemeente Heerde (Raadslid)
4-6-2021	Gert van der Rhee	Gemeente Heerde (Raadslid)
4-6-2021	Wim de Weerd	Gemeente Heerde (Raadslid)
8-6-2021	William Boeve	Gemeente Heerde (Raadslid)
8-6-2021	Ruud de Gooijer	Gemeente Heerde (Raadslid)
9-6-2021	Ina Vijge	Gemeente Heerde (Raadslid)
9-6-2021	William van Ommen	Gemeente Heerde (Raadslid)
10-6-2021	Jan Tuinman	Gemeente Heerde (Raadslid)
15-6-2021	Hendrik Sellies	Gemeente Heerde (Raadslid)
16-6-2021	Erik Mateman	Gemeente Heerde (Raadslid)
16-6-2021	Gerda Hardam	Gemeente Heerde (Raadslid)

Daarnaast hebben wij met diverse inwoners gesproken over de onderzochte casussen, De Kolk, Sportlaan 2 en de Omgevingsvisie.

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Toelichting	Datum
Discussienota Evaluatie de Kolk		maart 2021
Evaluatie de Kolk	(bijlage)	Februari 2021
Fragment conceptverslag commissie Ruimte: Evaluatie De Kolk		maart 2021
Actieve raadsinformatie: Participatie-aanpak omgevingsvisie		januari 2020
Participatietraject omgevingsvisie	(bijlage)	januari 2020
Actieve raadsinformatie participatie omgevingsvisie	<i>Concept</i>	
Actieve raadsinformatie Opbrengsten inwonersparticipatietraject omgevingsvisie	Resultaten toekomstgesprekken omgevingsvisie, <i>Concept</i>	
Participatiestrategie omgevingsvisie	(bijlage)	augustus 2019
Participatietraject omgevingsvisie	(bijlage)	december 2020
Participatie bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie	Uitwerking inwonerparticipatie	november 2019
Participatieplan en -planning voor de omgevingsvisie deel 1		augustus 2019
Participatieplan en -planning voor de omgevingsvisie deel 2		december 2019
Smoeleboek_Wie is wie (omgevingsvisie Heerde)		juni 2020
Uitnodiging werkbijeenkomst klankbordgroep Omgevingsvisie	Uitnodiging voor raadsleden	september 2019
Nota Zienswijzen en Communicatie: Sportlaan 2	M.b.t. ontwerpbestemmingsplan 'Sportlaan 2, Heerde	
Communicatieparagraaf verslag Sportlaan 2	(bijlage) Beschrijving communicatieproces	
Advies aan college: Dorpscontactpersoon		januari 2018
Actieve raadsinformatie Inwonersparticipatie binnen de gemeente Heerde		september 2019
Beantwoording schriftelijke vragen D66GL PvdA en CDA inzake burgerparticipatie		april 2020
Memo griffie inzake initiatieven inwonerparticipatie en raad		april 2020
Advies aan college: visie participatie		november 2020
Democratische vernieuwing: Visie Participatie		november 2021
Inwonerbetrokkenheid in de gemeente Heerde	Rapport eindproduct (onderzoek trainees)	
Kaderdocument Sociaal Domein 2021-2025		
Uitgangspunten Nationale Ombudsman voor burgerinitiatieven		april 2018

Inspiratieboekje (Voor financiering van jouw burgerinitiatief)	Leefbaarheidsalliantie Gelderland	2019
Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid (ProDemos)		
Toelichting bij Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid (ProDemos)		
Advies aan college: Evaluatierapport 'Uitnodigingsplanologie in de gemeente Heerde'	Collegebesluit aanbieden rapport aan raad	februari 2018
Fragment verslag commissie ruimte: Evaluatie Uitnodigingsplanologie		maart 2018
Initiatieven uitnodigingsplanologie 2018-2020		
Leidraad initiatieven, uitnodigingsplanologie		
Coalitieakkoord 2018-2022 Samen duurzaam verbinden		2018
Communicatieplan		
Communicatievisie	<i>Concept</i>	juni 2020
Dienstverleningsvisie		mei 2016
Organisatievisie Heerde		