

# Lef om los te laten

*Onderzoek naar participatie in de gemeente Nieuwegein  
in opdracht van  
de Rekenkamercommissie van Nieuwegein*

## BESTUURLIJK RAPPORT

Stichting Decentraalbestuur.nl

8 december 2015



# 1. Het onderzoek

## 1.1 Inleiding

In 2009 onderzocht de rekenkamercommissie van Nieuwegein communicatie en burgerparticipatie in Nieuwegein en concludeerde zij dat er geen algemeen beleid voor burgerparticipatie was.<sup>1</sup> Vervolgens deed de rekenkamercommissie onder meer de aanbeveling om heldere beleidskaders en spelregels voor burgerparticipatie op stellen (zie kader). De gemeenteraad nam op 25 november 2009 de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over.

### Aanbevelingen

uit onderzoek Rekenkamercommissie Nieuwegein naar communicatie en burgerparticipatie (2009)

1. *Concretiseer beleid, zodat duidelijk is wanneer welke communicatiemiddelen worden ingezet, wanneer overgegaan wordt tot (welke niveau van) participatietrajecten, welke doel dit heeft en welke doelgroepen bereikt dienen te worden.*
2. *Werk ieder traject uit in een communicatieplan waarin systematisch is aangegeven welke doelen en doelgroepen wanneer van belang zijn en welke instrumenten hiervoor ingezet worden.*
3. *Steek trajecten met burgers interactiever in. Uit de in 13 gemeenten uitgevoerde onderzoeken blijkt dat een burger best begrip heeft voor het niet uitvoeren van zijn plannen als hij hier maar actief onderbouwd over wordt teruggekoppeld. Ook het vooraf zeer duidelijk aangeven van de (on)mogelijkheden kan hieraan bijdragen.*
4. *De inspraakverordening is er om burgers een houvast te geven voor het inschatten van hun mogelijkheden tot participatie. Volg de regels van de door uzelf vastgestelde inspraakverordening op!*
5. *Houdt een goed dossier bij van elk inspraaktraject.*

In april 2012 onderzocht de rekenkamercommissie het wijkgericht werken in Nieuwegein. Zij concludeerde daarbij onder meer dat de ambities voor wijkgericht werken weliswaar gericht zijn op het vergroten van de betrokkenheid van burgers, maar dat dit slechts ten dele wordt bereikt. Kort daarop verscheen in 2012 de nota 'Samen met de Stad. Participatie en Inspraak in Nieuwegein'. Daarin gaf de gemeente aan de kwaliteit van participatietrajecten te willen verhogen en hoe dat bereikt moet worden. Met die nota heeft de gemeente een samenhangend beleid voor (politieke) participatie willen opstellen.

Louter met het vaststellen van een nieuwe nota verandert de praktijk nog niet. De rekenkamercommissie is in 2015 nagegaan hoe participatie sindsdien in de praktijk verloopt, hoe de betrokkenen daar tegenaan kijken, en welke mogelijkheden voor verbetering bestaan. Dit onderzoek is ondersteund door de Stichting Decentraalbestuur.nl.

Voor u ligt het bestuurlijk rapport, met daarin aanleiding, opzet en conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De onderbouwing hiervan vindt u in het separate onderzoeksrapport. De reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen is bijgevoegd als bijlage. De rekenkamercommissie dankt alle inwoners van Nieuwegein die de tijd en moeite namen om hun licht te laten schijnen op de praktijk van participatie zoals zij die hebben ervaren.

## 1.2 Doel en onderzoeksvraag

Het participatiebeleid is in 2012 met de nota 'Samen met de Stad' samenhangend opgezet en beschreven. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht geven in de feitelijke uitvoering van het gemeentelijke participatiebeleid en de resultaten daarvan: wat is er sinds 2012 gedaan aan participatie en wat is daarmee bereikt? De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe is participatie sinds 2012 vormgegeven en uitgevoerd in Nieuwegein?

<sup>1</sup> Rekenkamercommissie Nieuwegein (2009) "Onderzoek naar communicatie en burgerparticipatie in Nieuwegein".

## 1.3 Opzet

Het onderzoek is als volgt opgezet: eerst is nagegaan wat het beleid is ten aanzien van participatie en hoe dit is georganiseerd. Vervolgens is gekeken hoe dit in de praktijk uitpakt. Daartoe zijn vijf participatiepraktijken onderzocht (zie kader). Voor elke praktijk zijn de relevante documenten bestudeerd en is gesproken met betrokken ambtenaren en bewoners.

### Vijf onderzochte participatiepraktijken

1. *Wijkschouw Batau-Noord*: Bij de meeste recente wijkschouw in Batau-Noord is nagegaan hoe deze interactie verliep en wat de resultaten zijn.
2. *Bomenkap Lotusplantsoen*: Huidige en toekomstige bewoners praten sinds 2010 mee over de herinrichting Lotusplantsoen. Voor o.m. nieuwbouw van patiowoningen moesten bomen worden gekapt, waartegen verzet ontstond.
3. *Duikendtunnel*: Een meerderheid van de buurtbewoners wilde deze tunnel - die eind 2011 is gesloten wegens overlast - dichthouden, de raad besloot in 2013 dat tunnel aangepast geopend moest worden.
4. *Opstellen van de Visie Sport en Bewegen 2015-2018*: In 2014 werden sportverenigingen in drie Sportcafés betrokken bij de invulling van deze visie.
5. *Fort Vreeswijk*: Buurtbewoners namen in 2015 op eigen initiatief en met tijdelijke steun van de gemeente het fort in eigen beheer.

Daarna is gesproken met college- en met raadsleden over de vraag hoe zij kijken naar het beleid, de organisatie en de uitvoering van participatie. Om de Nieuwegeinse bevindingen in context te plaatsen, is ook onderzocht tot welke inzichten andere rekenkamers kwamen in negen recente onderzoeken naar participatie. Op basis van de beleidsbeschrijving, praktijkbeschrijving, de gesprekken met college en raad en de bevindingen uit negen andere gemeenten zijn vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## 2. De conclusies

### 2.1 Inleiding

De relatie tussen bestuur en inwoners van Nieuwegein is in beweging. De ambities en doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie (waarbij burgers op initiatief van de gemeente meepraten over gemeentelijk beleid) zijn in 2012 vastgelegd in de nota 'Samen met de Stad'. In die nota is tevens ingegaan op de situatie dat een initiatief vanuit de samenleving komt waarvoor ondersteuning door de gemeente nuttig is. Deze werkwijze wordt vandaag aan de dag aangeduid als *overheidsparticipatie*. Zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie zijn in dit onderzoek aan bod gekomen.

Nieuwegein is niet de enige gemeente waarin participatie is onderzocht. Om de Nieuwegeinse bevindingen in context te plaatsen, zijn de inzichten uit recente rekenkameronderzoeken naar participatie in negen vergelijkbare gemeenten<sup>2</sup> geanalyseerd. De bevindingen uit deze referentiegemeenten zijn vervolgens betrokken in de conclusies en aanbevelingen.

Als het gaat om participatie speelt altijd de vraag *wie* participeert. De kans bestaat dat vooral tegenstanders van voorgenomen plannen zich roeren en dan het meest worden gehoord. Om die reden is het van belang om te bewaken dat alle relevante stemmen en belangen in een evaluatie aandacht krijgen. In dit onderzoek is daarom moeite gedaan om betrokkenen te spreken die verschillende posities innamen ten aanzien van het specifieke onderwerp in kwestie. Bij de interpretatie van de onderzoeksuitkomsten is er rekening mee gehouden dat niet alle participanten aan het onderzoek konden meewerken. Ook is er rekening mee gehouden dat sommige betrokkenen tevredenheid of juist ontevredenheid over de inhoudelijke uitkomst projecteren op het proces van participatie. Bij de selectie van de onderzoekscasussen is bewust de "breedte" gezocht om verschillende invalshoeken en perspectieven in het onderzoek te kunnen belichten.<sup>3</sup> Feiten, meningen en belangen lopen bij elk participatietraject door elkaar. Dat maakt onderzoek naar participatie interessant en ook ingewikkeld. In dit onderzoek zijn dan ook – zoals de deelvragen in het onderzoeksrapport<sup>4</sup> duidelijk maken – de *ervaringen* van de betrokkenen centraal gesteld. Dit onderzoek is er dus niet op gericht om per casus 'de waarheid' te reconstrueren. Het gaat bij (onderzoek naar) participatie altijd voor een deel om meningen, subjectieve oordelen en soms door teleurstelling gekleurde belevingen. Die 'beleving' van participatie is echter minstens zo belangrijk als het feitelijke verloop. Met deze zaken in het achterhoofd zijn onderstaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

### 2.2 Conclusies

Als we de wensen en ervaringen van bewoners, ambtenaren, collegeleden, raadsleden naast elkaar leggen en deze spiegelen aan de bevindingen uit negen andere gemeenten, komt daaruit de volgende hoofdconclusie naar voren ten aanzien van de vraag hoe burgerparticipatie sinds 2012 is vormgegeven en uitgevoerd in Nieuwegein:

---

<sup>2</sup> Het betreft onderzoeken uit Amstelveen, Etten-Leur, Leusden, Ridderkerk, Schiedam, Twenterand, Purmerend, Vlaardingen en Zoetermeer.

<sup>3</sup> Bij de casuselectie is gelet op spreiding over de aspecten complexiteit, duur van het traject en de spreiding naar fysiek en sociaal domein van overheidszorg, naar kern of wijk, over de jaren 2012 tot en met 2015 en over de beleidsfasen (beleidsvoorbereiding, besluitvorming, evaluatie).

<sup>4</sup> Het onderzoeksrapport (bijlage bij dit bestuurlijk rapport) bevat een uitgebreide onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen.

**Hoofdconclusie:**

**Burgerparticipatie heeft sinds 2012 in Nieuwegein een vanzelfsprekende plek gekregen in het pallet aan beleidsinstrumenten. Nieuwegein is nu toe aan de volgende stap: overheidsparticipatie.**

In 2012 is met nota 'Samen met de stad' een helder beleidskader voor burgerparticipatie vastgesteld. De rekenkamercommissie constateert dat participatief werken door zowel ambtenaren, raadsleden en collegeleden inmiddels ook als wezenlijk voor een goed gemeentebestuur wordt beschouwd: "participatief-denken" is in Nieuwegein diep geworteld in de organisatie. Volgens het college en ambtelijke respondenten realiseert iedereen zich dat in deze tijd bewoners of betrokkenen in vrijwel alle beleidsprocessen op de een of andere manier een rol behoren te kunnen spelen. Dat kan variëren van beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld het gesprek met de bewoners op de Dag van de Toekomst op 27 juni 2015) tot en met de beleidsuitvoering (bijvoorbeeld een Wijschouw).

De nota 'Samen met de Stad' biedt een reeks spelregels om burgerparticipatie vorm te geven. Na vaststelling van de nota is een aantal stappen gezet om deze ook organisatorisch in te bedden in de werkwijze van de organisatie. Ambtenaren en college geven aan dat bij ieder beleidstraject wordt bepaald welke vorm en welk niveau van participatie van toepassing zijn en welke instrumenten zullen worden ingezet. De rekenkamercommissie constateert ook dat er sinds de nota vele projecten zijn geweest waarbij enigerlei vorm van participatie wordt toegepast. Burgerparticipatie is een natuurlijk onderdeel geworden van het pallet aan instrumenten waarover de gemeente beschikt om 'beleid te maken'. In de praktijk verloopt dit veelal goed, al is er op punten verbetering mogelijk. Belangrijke aandachtspunten bij burgerparticipatie zijn: duidelijkheid over het proces, de rol van de wijknetwerken en aandacht voor evaluatie.

De nota 'Samen met de stad' heeft een belangrijke rol gespeeld om "participatief-denken" en handelen bij iedereen tussen de oren te krijgen. Die fase is ondertussen voorbij. Raads- en collegeleden geven aan het essentieel te vinden dat de gemeente ruimte geeft aan initiatieven van bewoners en daarop inspeelt, onder meer door overheidsparticipatie. Dat blijkt uit de gesprekken tijdens dit onderzoek, uit het huidige coalitieakkoord<sup>5</sup> en uit de korte gedachtewisseling hierover tussen raad en college op 4 september 2014. Nieuwegein is in dit streven niet uniek, het is ook waarneembaar in de verschillende andere gemeenten. Hedendaagse besturen stellen dat inwoners meer verantwoordelijkheid en vertrouwen kan worden toebedeeld, en dat de gemeente het lang niet altijd beter weet of kan. De gemeente Nieuwegein wil toe naar meer overheidsparticipatie.

Uit bovenstaande hoofdconclusie blijkt dat Nieuwegein toe is aan de volgende stap. Dat leidt tot de volgende deelconclusies die allen zijn gericht op zaken die nog aandacht of verbetering behoeven.

**Deelconclusie 1.**

**De nota 'Samen met de stad' biedt onvoldoende basis voor hedendaagse participatie.**

De nota 'Samen met de stad' dateert uit 2012 en richt zich vooral op participatie in de zin van het betrekken van bewoners bij gemeentelijk beleid. De nota 'Samen met de stad' wordt in de praktijk niet vaak geraadpleegd, ook al vormt deze formeel het beleidskader in Nieuwegein. Die nota vormt de weerslag van de opvattingen en ambities van die tijd, aldus de respondenten, en sindsdien is er als het gaat om burgerparticipatie veel veranderd. De meeste van de huidige raadsleden kennen de nota 'Samen met de

<sup>5</sup> Dit is ook bevestigd in het document 'College uitvoeringsprogramma 2015' (20-8-2014): "We stimuleren meer en meer het zelf organiserend vermogen van inwoners en willen dit ook verankeren in beleid. Dat houdt in dat we ook zeggenschap moeten geven aan inwoners, dat de gemeentelijke organisatie faciliterend moet zijn, dat we integraal gebiedsgericht moeten werken, dat er maatwerk moet worden geleverd in individuele situaties en per gebied. Het houdt natuurlijk ook in dat we weten wat er speelt in de samenleving. Dat luisteren steeds belangrijker wordt, blijkt ook uit bijna alle beschreven speerpunten in deze notitie. De huidige middelen blijken daarvoor ontoereikend. Om optimaal te luisteren moeten we met elkaar op zoek naar nieuwe manieren om met onze inwoners in contact te komen. Zowel persoonlijk als digitaal. Wij stellen voor een denktank in het leven te roepen bestaande uit inwoners en politici gefaciliteerd door de ambtelijke organisatie die de opdracht krijgt om de verschillende mogelijkheden daarvoor te verkennen en ons (raad en college) te voorzien van impulsen om de omgang tussen samenleving en het politieke bestuur te moderniseren". (pagina 4).

stad' niet (meer), en sturen er dus ook niet op. Uit de gesprekken met medewerkers, college en raad komt naar voren dat de nota in feite alweer achterhaald is, vooral omdat de nota sterk uitgaat van participatie waarbij het initiatief bij de gemeente ligt.

**Deelconclusie 2.**

**Hoewel raad en college aangeven meer ruimte te willen geven aan bewoners, is het nog onduidelijk in welke mate zij daadwerkelijk durven loslaten.**

Naast de klassieke representatieve democratie ontstaan vormen van participatieve democratie, waarbij bewoners (al dan niet met gemeentebestuur) oplossingen voor maatschappelijke kwesties bedenken en uitvoeren. Hoe die vormen van democratie zich tot elkaar verhouden, is nog niet duidelijk. Specifiek in Nieuwegein blijkt dat de interactie met bewoners bij Fort Vreeswijk en Duikeendtunnel de gemeente in zekere zin is "overkomen". Het initiatief van bewoners om het Fort Vreeswijk zelf te gaan exploiteren was weliswaar een reactie op het besluit van de welzijnsstichting om haar vestiging te sluiten, maar een dergelijke reactie was niet voorzien. De roep van omwonenden van de Duikeendtunnel om in te grijpen vanwege de groeiende overlast en de dynamiek die daaruit resulteerde, was evenmin voorzien. In beide gevallen wilden bewoners iets en was het voor de gemeente zoeken hoe daar mee om te gaan. Ook in de referentiegemeenten is het vraagstuk "wie participatie stuurt en kan sturen" opgeworpen, maar nog nauwelijks beantwoord.

Uit de gesprekken blijkt dat participatie door raad en college expliciet geplaatst wordt binnen de representatieve democratie: het politiek-bestuurlijke stelsel waarin de gemeenteraad aan het hoofd staat. De raad stelt het beleid vast en bepaalt de ruimte voor het college - dat uitgangspunt is zowel door raad als college in het kader van dit onderzoek bevestigd. Het ontwikkelen van participatievormen waarin de raad zoveel mogelijk "loslaat", beslissingsbevoegdheden bij bewoners legt en alleen bij hoge uitzondering en dan zo terughoudend mogelijk intervenueert, komt uit het onderzoek niet naar voren als duidelijke ambitie van de raad. Ook het college geeft aan dat de uiteindelijke afweging van belangen die spelen rond participatie aan het gemeentebestuur is. Kortom: participatie dient vooraleerst te passen binnen het systeem van de representatieve democratie. Dat kan schuren en botsen: wanneer participatie een steeds grotere rol in het beleid gaat spelen, kunnen er spanningen ontstaan tussen de participatieve en de representatieve democratie. Dat kan gaan over kwesties als: wie zitten aan tafel, welke belangen vertegenwoordigen zij, worden alle belangen gehoord, hoe zit het met de rol van de raad, etc. Ook in diverse referentiegemeenten roept het samengaan van representatieve en participatieve democratie spanningen op. In die onderzoeken blijft het bij benoemen van deze spanningen, zonder dat er een duidelijke oplossing of koers wordt aangegeven of aanbevolen.

**Deelconclusie 3.**

**Participatie botst soms met andere regels of ander beleid, en die botsingen zullen vaker optreden naarmate er meer sprake is van overheidsparticipatie.**

Participatie kan op gespannen voet staan met regels binnen het representatieve systeem, maar het kan ook botsen met juridische procedures en vereisten of met eerder vastgesteld beleid. Dat speelt in vele gemeenten, zo ook in Nieuwegein. Zo kwamen in de casus Lotusplantsoen bewoners in het geweer toen in de uitwerking de praktische consequenties zichtbaar werden van keuzen die in het eerder vastgestelde bestemmingsplan waren gemaakt. Dat het besluit over dit bestemmingsplan volgens sommigen op onjuiste argumenten was gebaseerd, doet aan de rechtsgeldigheid van dat bestemmingsplan niets af. De rechten die derden – in het geval van het Lotusplantsoen toekomstige bewoners en een projectontwikkelaar – aan dat bestemmingsplan kunnen ontlenuen, dient de gemeente ook te beschermen. Over zulke botsingen spreekt het huidige participatiebeleid niet, terwijl deze zich in de praktijk wel voordoen. En naarmate er meer sprake is van overheidsparticipatie, zullen dergelijke botsingen vaker optreden.

Iedereen beseft dat dit een kwestie van leren is. Indien een initiatief mooi past in gemeentelijk beleid is overheidsparticipatie betrekkelijk eenvoudig. Maar als beleid ontbreekt - zoals in de casus Fort Vreeswijk - dan is het zoeken en uitproberen. Hoe het zal gaan als een maatschappelijk initiatief in strijd is met bestaand gemeentelijk beleid is daarom afwachten. Verder is het van belang te beseffen dat plannen van bewoners niet altijd van professionele kwaliteit zijn, zo leren de ervaringen uit enkele referentiegemeenten. Er kan reden zijn het initiatief toch te steunen en daartoe regels of beleid aan te passen. In andere gevallen zal het beleid leidend zijn en zal de gemeente het initiatief niet steunen en misschien zelfs tegengaan. In enkele referentiegemeenten heeft dit geleid tot wrijvingen tussen gemeenten en initiatiefnemers. Zoiets heeft zich in Nieuwegein nog niet voorgedaan, maar het valt te verwachten dat dit een keer zal gebeuren.

Vooralsnog is niet duidelijk wie dan op welk niveau en op grond waarvan de lijn uitzet om het bestaande beleid ter discussie te stellen of juist als kader te hanteren. Het college geeft aan dat als een maatschappelijk initiatief niet past binnen bestaand beleid maar wel waardevol wordt gevonden, het college de raad kan voorstellen het beleid aan te passen. Als het college geen reden ziet om voor te stellen het beleid te veranderen, kunnen de initiatiefnemers zich tot de raad wenden. Dat behoort natuurlijk altijd tot de mogelijkheden. Onduidelijk is echter op basis waarvan de raad dan zal besluiten om al dan niet ruimte te geven aan het initiatief. Het is een politieke keuze om bestaand beleid te veranderen en vaak zullen daarbij ook weer andere belangen in het geding komen, bijvoorbeeld omdat er met financiële middelen geschoven moet worden. Fracties zullen grotendeels per situatie hun eigen politieke afweging maken of een goedbedoeld initiatief waar bewoners veel tijd in hebben gestoken de ruimte krijgt, of toch niet doorgezet kan worden omdat aanpassing van het beleid teveel nadelige gevolgen heeft.

#### **Deelconclusie 4.**

**Participatieprocessen verlopen soms ongestructureerd en onvoorspelbaar. De daarmee samenhangende onduidelijkheid kan toenemen naarmate er meer sprake is van overheidsparticipatie.**

Participatietrajecten ontstaan en verlopen op veel verschillende manieren. Dat is het geval in Nieuwegein, dat is ook zo in de andere (referentie-) gemeenten. Niet altijd is er een duidelijk herkenbaar beginpunt. Het proces verloopt vervolgens vaak anders dan voorzien. Het is dan ook niet altijd mogelijk vooraf spelregels en verwachtingen dusdanig te bepalen dat hier niet meer van afgeweken kan of hoeft te worden. De casussen Duikeendtunnel en Fort Vreeswijk zijn hiervan voorbeelden. Het college opteert voor een pragmatische aanpak waarin per geval wordt bekeken hoe participatie vorm kan krijgen. In het gesprek met raadsleden is deze insteek van meerdere kanten onderschreven, waarbij wel is aangegeven dat waar mogelijk de voor dat geval geldende spelregels wel vooraf bepaald en bekendgemaakt moeten worden. Participatiebeleid dat is gestoeld op het uitgangspunt dat trajecten van te voren altijd ten minste op hoofdlijnen zijn te beschrijven, is echter niet realistisch. Dat is bij 'gewone' burgerparticipatie al het geval, maar speelt nog sterker bij overheidsparticipatie: als het initiatief niet bij de gemeente ligt, kan de gemeente maar beperkt sturen op duidelijkheid en voorspelbaarheid van het proces. In gevallen waar het initiatief niet bij de gemeente ligt, is ook niet op voorhand geborgd dat er iemand is die zorgt voor de structuur, duidelijkheid en een voorspelbaar verloop van het proces. Een belangrijke les uit de referentiegemeenten is dat participanten echter wel minimaal moeten kunnen weten met wie ze waarom aan tafel zitten, waar ze zitten in het proces en welke beslismogelijkheid er (nog) is. Dat bleek bij de casussen Visie Sport en Bewegen en Lotusplantsoen, waar de gemeente wel 'proceseigenaar' was, niet voldoende duidelijk.

Duidelijkheid, ofwel een goede wederzijdse informatievoorziening, is van groot belang bij participatie. Bij de casus Duikeendtunnel verliep dit niet optimaal: bewoners voelden zich niet gehoord door de gemeente, terwijl binnen de gemeentelijke organisatie het beeld bestond dat er misschien wel overlast was maar er weinig klachten en meldingen kwamen. De gemeente beschouwde deze kwestie bovendien in het begin als een veiligheidsprobleem zonder bijzondere aandacht voor participatie. Dat participatie-element ontstond vervolgens gaandeweg. In dit proces was de status van de uitslag van de uitgevoerde enquête politiek vooraf niet duidelijk vastgelegd, waardoor de raad de ruimte nam om deze terzijde te schuiven. Ook bij de

casussen Lotusplantsoen en Visie Sport & Bewegen was het betrokkenen niet voldoende duidelijk waarom en waarover zij volgens de gemeente mochten meedenken. Het is in dat kader zelfs de vraag of het aan de gemeente is om dat volledig te bepalen, als de gemeente meer vertrouwen en verantwoordelijkheid wil toebedelen aan burgers. Ook bij die twee casussen zijn signalen van betrokken burgers en van betrokken ambtenaren en bestuurders wederzijds niet opgepikt of verschillend geïnterpreteerd, met als gevolg dat burgers – maar ook ambtenaren - zich soms onmachtig en gefrustreerd voelden in het participatieproces. Overigens is Nieuwegein niet uniek als het gaat om dergelijke onduidelijkheden en verschil in beleving van participatietrajecten. Dat blijkt ook het geval in de referentiegemeenten.

Een basaal gemis is dat tussentijdse resultaten van besprekingen tussen gemeente (bestuur, ambtenaren) en participanten niet altijd duidelijk worden vastgelegd. In onder meer de casussen Lotusplantsoen en Duikeendtunnel gaven bewoners aan dat van gesprekken regelmatig geen verslagen werden gemaakt, of dat er een verslag lag waarin zij zich niet herkenden. Afspraken tussen gemeente en participanten dient de gemeente eveneens vast te leggen – bij de casus Lotusplantsoen heeft de raad hierover zelfs een motie aangenomen.<sup>6</sup> Het is van belang dat na elke stap duidelijk is hoe men verder kan en wil (hetgeen niet het geval was bij de casussen Visie Sport & Bewegen, Lotusplantsoen en Duikeendtunnel). Dat zijn basisvereisten die niet veel werk of extra bureaucratie vergen, maar uiteindelijk tijd en kosten besparen doordat er in het participatieproces minder misverstanden, frustratie en vertragingen ontstaan .

#### **Deelconclusie 5.**

#### **Rol van wijknetwerken is nog altijd onduidelijk.**

In 2012 signaleerde de rekenkamercommissie in haar onderzoek naar wijkgericht werken dat de rol van de wijkplatforms niet duidelijk is.<sup>7</sup> De rekenkamercommissie deed daarop de volgende aanbeveling: “Maak nieuwe afspraken met de wijkplatforms over welke rol zij willen en denken te kunnen vervullen bij het aanpakken van specifieke lokale vraagstukken en de wederzijdse verwachtingen die men van elkaar mag hebben.” De raad van Nieuwegein heeft deze aanbeveling in 2012 overgenomen.

Kort daarop werd de nota ‘Samen met de Stad’ vastgesteld. De vijfde spelregel in die nota bepaalt dat die rol van de wijkplatforms per keer wordt bekeken. In het coalitieakkoord 2014-2018 staat dat wijknetwerken (de termen wijkplatforms en wijknetwerken worden in de praktijk door elkaar gebruikt) een belangrijke rol *kunnen* blijven vervullen. In dit rekenkameronderzoek blijkt dat die rolinvulling nog steeds niet helder is en dat dit in de praktijk tot wrijving leidt. In de casus Duikeendtunnel schrijft het wijkplatform in een brief aan de raad dat raadsleden de rol van het wijkplatform onvoldoende op waarde schatten. In de casus Lotusplantsoen geven bewoners aan dat het wijkplatform gestopt is omdat het een speelbal van de gemeente zou zijn geworden. Het college geeft in het kader van dit onderzoek aan dat de rol van het wijknetwerk/wijkplatform bij participatietrajecten van geval tot geval verschilt. Volgens het college was de beleidsmatige invulling in het huidige convenant met een vaste adviesrol bij beleidsvoornemens niet succesvol gebleken, maar loopt de alledaagse samenwerking momenteel goed. De casus Wijkschouw Batau-Noord kan dat illustreren. Ook de raadsleden zien veel variatie tussen de verschillende wijken. Zij beschouwen de wijknetwerken echter niet als afdoende intermediair tussen bewoners en gemeente, omdat deze vaak geen goede afspiegeling vormen van de wijk en het daarnaast sterk van personen afhangt hoe goed een wijknetwerk functioneert. Ook in een aantal referentiegemeenten is nog niet uitgekristalliseerd wat precies de samenstelling, rol en invloed van wijkplatforms of wijknetwerken is of moet zijn. In andere referentiegemeenten is die rol echter wel helder. Duidelijk is dat wijknetwerken hoe dan ook een rol spelen bij zowel burger- als overheidsparticipatie. De onduidelijkheid die de rekenkamercommissie in 2012 signaleerde over de rol van wijkplatforms in Nieuwegein bestaat medio 2015 echter nog altijd. Ook is nog

<sup>6</sup> Motie CDA, CU en GroenLinks (aangenomen) “Dit hebben we afgesproken”, 18-12-2014.

<sup>7</sup> “Gemeente, partners en wijkplatforms zien wijkplatforms niet als een afspiegeling van de wijk, maar als een belangrijk orgaan om te weten wat er speelt in de wijk. (...) Zowel bij ambtenaren van de gemeente als bij de wijkplatforms bestaat onduidelijkheid over de rol van de wijkplatforms. De samenwerkingsovereenkomst biedt onvoldoende duidelijkheid over de rechten en plichten van wijkplatforms. Het ontbreekt aan concrete afspraken over bijvoorbeeld betrokkenheid bij (beleids-) ontwikkelingen en tegelijkertijd lijkt de afspraak nu dat de gemeente de platforms overal in een vroeg stadium over moet informeren.” (Rekenkamercommissie Nieuwegein, 2012, “Wijkgericht werken in Nieuwegein”, p.28).



ongewis welke rol wijkplatforms kunnen vervullen in overheidsparticipatie.

**Deelconclusie 6.**  
**Onvoldoende aandacht voor evaluatie.**

In geen enkele referentiegemeente wordt participatie systematische geëvalueerd. Ook is borging van de lessen van participatiebeleid in de organisatie in al deze gemeenten op zijn zachtst gezegd een aandachtspunt. Dit geldt helaas ook voor Nieuwegein. Dat is een gemis, want om te kunnen verbeteren moet worden geleerd van eerdere participatietrajecten. Uiteraard gaat niet altijd alles goed - fouten maken hoort bij leren - maar fouten moeten niet herhaald worden. Dat vereist een evaluatie van het verloop ervan: hoe oordelen participanten, ambtenaren en bestuurders achteraf over het proces en wat zou een volgende keer anders moeten? Daarbij onderstrepen zowel raadsleden als collegeleden van Nieuwegein dat de gemeente het meestal niet iedereen naar de zin kan maken, het gaat nu eenmaal meestal om het afwegen van botsende belangen. Of zoals een collegelid het formuleerde: "Het feit dat er gedoe ontstaat, betekent niet per definitie dat je het niet goed hebt gedaan." Een duidelijk en goed verlopen proces kan bij burgers echter de pijn van een voor hen negatieve uitkomst voor een belangrijk deel verzachten. Dat vereist dat de gemeente actief en samen met betrokkenen het proces evalueert, leert van de ervaringen en deze benut voor een volgend proces. Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan zijn de casussen Lotusplantsoen, Duikeendtunnel, Visie Sport & Bewegen en Fort Vreeswijk echter niet geëvalueerd wat betreft het verloop van participatie. De lessen uit de praktijken landen niet op een bepaalde plek, en er wordt niet systematisch geëvalueerd. Het niet systematisch terugkijken op trajecten en als gemeente vooral afgaan op eigen impressies en oordelen "hoe het is gegaan" kan mogelijk leiden tot blinde vlekken.

### 3. De aanbevelingen

De bevindingen en de conclusies leiden tot vijf aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben alle vijf betrekking op het *lef om los te laten* om zo de volgende stap in participatie te kunnen zetten.

#### **Aanbeveling 1.**

**Durf los te laten en bepaal daartoe wat je wilt vasthouden** (*aanbeveling aan de raad*)

Raad en college kiezen er voor om meer in te spelen op maatschappelijke initiatieven, in te zetten op overheidsparticipatie. Dat betekent dat gemeente en inwoners anders met elkaar omgaan. Dat vergt van raad en college lef om los te laten. Het betekent echter ook dat raadsleden, collegeleden en ambtenaren anders met elkaar leren omgaan. Dat is zoeken en uitproberen. Bespreek in de raad deze keuze voor meer overheidsparticipatie en bepaal expliciet hóe de raad wil omgaan met overheidsparticipatie (bijvoorbeeld ja, tenzij als uitgangspunt – bij nee, een expliciet gemotiveerd bestuurlijk besluit). Expliciteer de keuze en de kaders voor overheidsparticipatie. Het is een optie om dat te laten voorbereiden door een denktank bestaand uit politici en inwoners, zoals het college in 2014 voorstelde.<sup>8</sup>

Het is van belang dat bewoners, betrokkenen, ambtenaren, bestuurders en politici weten wat er van hen wordt verwacht, welke ruimte ze krijgen en welke rollen ze kunnen spelen. Bovendien moeten die verwachtingen passen in expliciete politiek-bestuurlijke ambities. Als de raad – met hulp van het college - expliciet maakt wat staand en onbetwistbaar beleid, is het makkelijker om alles wat daar niet toe behoort vrij te geven voor participatie. Leg dit vast in een korte hoofdlijnennotitie. De nota ‘Samen met de stad’ kan worden ingetrokken, al staat deze strikt genomen een keuze voor meer overheidsparticipatie niet in de weg.

#### **Aanbeveling 2.**

**Experimenteer twee jaar met overheidsparticipatie** (*aanbeveling aan de raad en college*)

Ga een experimenteerperiode aan van bijvoorbeeld twee jaar waarin kan worden uitgetoetst en geleerd. Let gedurende die periode goed op waar initiatieven vastlopen in regels of botsen met bestaand beleid. En kijk hoe dit vlot kan worden getrokken. Zo kan worden geleerd hoe productief kan worden omgegaan met optredende spanningen tussen de representatieve en participatieve democratie. Uit dit onderzoek is namelijk niet duidelijk geworden in hoeverre de raad en het college daadwerkelijk bereid en in staat zijn om ‘los te laten’.

#### **Aanbeveling 3.**

**Geef ambtenaren ruimte en mogelijkheden om initiatieven te faciliteren** (*aanbeveling aan college*)

Participatieprocessen vallen vooraf niet geheel uit te lijnen, maar zijn veelal een kwestie van gaandeweg ontwikkelen, steeds bijstellen en inspelen op wat er gebeurt. Dat vergt vooral veel van de betrokken ambtenaren. Het is hun taak om – binnen de politieke kaders – in te spelen op uiteenlopende zorgen, ideeën, klachten, verwachtingen en initiatieven van bewoners. Het college gaf in het onderzoek terecht aan dat de sociaal programmeurs en wijkmanagers hierin een centrale rol vervullen. Het moge duidelijk zijn dat het inspelen op wensen en ideeën van burgers echter bij vrijwel alle ambtenaren onderdeel is van het werk. Zorg ervoor dat de ambtenaren beschikken over de juiste bevoegdheden en vaardigheden: zorg binnen de organisatie voor voldoende openheid, flexibiliteit en basis om goed te kunnen participeren in de

<sup>8</sup> Het “college schreef in het “college uitvoeringsprogramma 2015” (20-8-2014): “Wij stellen voor een denktank in het leven te roepen bestaande uit inwoners en politici gefaciliteerd door de ambtelijke organisatie die de opdracht krijgt om de verschillende mogelijkheden daarvoor te verkennen en ons (raad en college) te voorzien van impulsen om de omgang tussen samenleving en het politieke bestuur te moderniseren”. (pagina 4).

samenleving. Dat komt voor een belangrijk deel neer op ruimte geven aan ambtenaren. Het is bijvoorbeeld van belang dat ambtenaren (mogen) accepteren dat bewonersinitiatieven niet altijd van professionele kwaliteit zijn, en deze verder helpen ontwikkelen zonder ze over te nemen.

Ga na welke houding, vaardigheden en capaciteiten zij daarvoor eventueel nog nodig hebben en vertaal deze in competenties – empathisch vermogen is er daar één van. Kijk ook in hoeverre binnen de gemeente voldoende repertoire, instrumenten en technieken beschikbaar zijn om participatie op een goede manier te kunnen stimuleren en of begeleiden, en of dit voldoende geborgd is. Benut daarbij de ervaringen van andere gemeente(ambtenaren).<sup>9</sup> Zorg dat de daartoe ingestelde communicatiekanalen goed functioneren. Een solide basis is een vereiste om open en flexibel te kunnen werken.

#### **Aanbeveling 4.**

**Verwacht het onverwachte én durf duidelijk te zijn** (*aanbeveling aan raad, college en organisatie*)

Wees duidelijk waar mogelijk en waar nodig. Doe aan verwachtingenmanagement: wees open over het feit dat de gemeente ook zoekende is, vraag daarbij de hulp van de bewoners. En zorg in participatietrajecten - zeker in die gevallen waarin de gemeente aan zet is - dat alle betrokkenen helder hebben welke stappen worden gezet, wie waarom aan tafel zit en wat er wel en niet kan. Dat vereist permanente aandacht, regelmatig wederzijds uitspreken wat ieders beleving is en welke verwachtingen men heeft en wat dan wel en niet mogelijk is. Helder zijn over welke besluiten genomen zijn, welke stappen zijn gezet. Maak als gemeente ook expliciet wat wel en niet wordt verwacht van wijknetwerken, leer daarbij van ervaringen in andere gemeenten en welke rol netwerken vervullen bij participatietrajecten. Houdt daartoe permanent de vinger aan de pols.

#### **Aanbeveling 5.**

**Leer van fouten en codificeer wat werkt** (*aanbeveling aan raad, college en organisatie*)

Accepteer dat er de komende twee jaar (en ook daarna) fouten worden gemaakt. Accepteer echter geen herhaalde fouten. Dat vereist leren van de fouten. Kijk regelmatig *samen* terug en kijk regelmatig vooruit. Evalueer na elke mijlpaal in een traject en in ieder geval na afloop. Intern en extern. Kijk daarbij of vooraf gedeelde doelen gehaald zijn (inhoud), maar vooral ook hoe het traject is verlopen (proces). Ga na of de dingen goed zijn gedaan, maar ook of de goede dingen zijn gedaan. Het is een optie om – net als kort na vaststelling van de nota 'Samen met de stad' - een forum of platform binnen de gemeente te creëren waar ervaringen structureel worden gedeeld en waar van deze ervaringen wordt geleerd.

Bezie hoe het in praktijk loopt. Gaandeweg kunnen dan de olifantspaadjes betegeld worden. Werkenderwijs kunnen regels en aanpakken ontwikkeld worden die desgewenst in nieuw beleid verankerd kunnen worden. Dan kan worden gecodificeerd wat werkt. De rekenkamercommissie heeft er op basis van dit onderzoek vertrouwen in dat de gemeente en inwoners op deze wijze Nieuwegein nog mooier zullen maken.

<sup>9</sup> Beleidsprofessionals wisselen kennis en ervaringen uit in het netwerk doe-democratie (overheidsparticipatie). Zie bijv. <http://doedemocratie.net/>