

# Burgers betrekken in Ede: papier versus praktijk

Rekenkamercommissie Ede



## Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

### De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

- Leden:
- Albert Swinkels, tevens voorzitter;
- Ferdinand Janse;
- Jos van Kroonenburg;
- Ilona Wammes;
- Lydia Zwier.

### Secretaris:

- Sjoerd de Jong

### Contactgegevens:

Secretaris van de Rekenkamercommissie Ede:

Sjoerd de Jong

Postbus 9022

6710 HK Ede

### Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

### Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Bestuurlijke nota</b>                                      | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Algemeen  | 5         |
| 1.2 Werkwijze   | 5         |
| 1.3 Indeling rapport  | 6         |
| 2. Conclusies en aanbevelingen                                | 7         |
| 2.1 Conclusies  | 7         |
| 2.2 Aanbevelingen   | 13        |
| 3. Reactie van het college van B en W                         | 15        |
| 4. Nawoord rekenkamercommissie                                | 19        |
| <b>Nota van bevindingen</b>                                   | <b>21</b> |
| <b>1. Aanleiding en achtergrond onderzoek</b>                 | <b>21</b> |
| <b>2. Het beleid voor burgerparticipatie in Ede</b>           | <b>23</b> |
| 2.1 Nota burgerparticipatie: uitgangspunten en totstandkoming | 23        |
| 2.2 Nota burgerparticipatie en de gemeentelijke organisatie   | 26        |
| <b>3. De praktijk van burgerparticipatie in Ede</b>           | <b>29</b> |
| 3.1 Participatietrajecten: een introductie                    | 29        |
| 3.2 Participatietrajecten: bevindingen in beeld               | 31        |
| <b>Bijlagen</b>   | <b>39</b> |
| Bijlage 1: Hoofdvragen en deelvragen                          | 39        |
| Bijlage 2: Toetsingskader                                     | 40        |
| Bijlage 3: Geïnterviewde personen                             | 42        |
| Bijlage 4: Bestudeerde documentatie                           | 44        |

OVERHEIDS  
PARTICIPATIE



# Bestuurlijke nota

## 1. Inleiding

### 1.1 Algemeen

In het onderzoek Burgers betrekken in Ede staat de praktijk van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie in Ede centraal. Burgerparticipatie is steeds meer een vast onderdeel van de besluitvormingsprocessen van de gemeentelijke overheden. Zo blijkt uit het Convenant 2014-2018 dat het huidige college van B en W burgerparticipatie actief wil inzetten bij de voorbereiding en uitvoering van plannen en projecten. De rekenkamercommissie van Ede heeft het initiatief genomen om een onderzoek uit te voeren naar (de kwaliteit van) het beleid en de uitvoering van burgerparticipatie. Daarvoor zijn het beleid en de praktijk, door middel van vijf participatietrajecten, onder de loep genomen. Het onderzoek richt zich niet op de opbrengsten van de burgerparticipatie, maar op het proces.

### 1.2 Werkwijze

Om inzicht te verwerven in het proces van burgerparticipatie is om te beginnen gesproken met mensen in de gemeentelijke organisatie (ambtenaren en bestuurders) die betrokken zijn bij de totstandkoming, inrichting en uitvoering van het beleid rondom burgerparticipatie (Voor het overzicht met de geïnterviewde personen, zie bijlage 3).

Aansluitend zijn vijf burgerparticipatietrajecten geselecteerd voor nadere bestudering<sup>1</sup>. Daarbij lag de nadruk op de vraag in hoeverre de praktijk van het burgerparticipatiebeleid aansluit bij de gestelde kaders, uitgangspunten en beoogde werkwijze. Het gaat om de volgende trajecten<sup>2</sup>:

- mEde maken;
- Gemeentelijk Verkeers- en VervoersPlan (GVVP);
- Poppodium;
- Plan van Aanpak Levendig Centrum;
- Overgangsnota Participatie door Integratie.

1 De commissie heeft bij de selectie van de casussen rekening gehouden met de volgende aspecten: wettelijk verplicht/niet wettelijk verplicht, de verschillende beleidsvelden, beleidsfasen en niveaus van burgerparticipatie.

2 Een nadere toelichting op de inhoud en doelstellingen van deze projecten is opgenomen in paragraaf 3.1.

Wel moet worden bedacht dat vier van de vijf van deze participatietrajecten zijn georganiseerd door de gemeente Ede; bij slechts één traject ging het om een burgerinitiatief (het poppodium).

Voor het kunnen beoordelen van de burgerparticipatie is er met inwoners en ondernemers zelf gesproken. Zij zijn immers de ervaringsdeskundigen en uiteraard zijn zij uiteindelijk diegenen die gebaat zijn bij een zo goed mogelijke inrichting en uitvoering. In de gesprekken ging de aandacht uit naar hun ervaringen in het proces en de manier waarop de gemeente met de inzichten en opbrengsten is omgegaan. Hierover hebben individuele gesprekken met participanten plaatsgevonden. Tevens is begin oktober een brede gespreksbijeenkomst belegd. Hier waren in totaal circa 20 deelnemers uit de vijf trajecten aanwezig en tevens enkele betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie.

Tot slot is eind september een aparte bijeenkomst met raadsleden vanuit Ede belegd. Het doel van deze bijeenkomst was om een beter beeld te verkrijgen van de opvattingen over burgerparticipatie die binnen de gemeenteraad bestaan. In bijlage 3 is een overzicht van de destijds aanwezige raadsleden te vinden.

### **1.3 Indeling rapport**

Het rapport bestaat uit een bestuurlijke nota en nota van bevindingen. In hoofdstuk 2 van de bestuurlijke nota, zijn de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek opgenomen. De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie treft u aan in hoofdstuk 3 respectievelijk 4.

In de Nota van bevindingen wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op de aanleiding voor en achtergrond van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen wordt eerst stil gestaan bij enkele uitgangspunten met betrekking tot het beleid van Ede op het gebied van burgerparticipatie. Vervolgens is uitgewerkt hoe het beleid in Ede zich heeft ontwikkeld en waar dat toe heeft geleid.

In het derde hoofdstuk van de nota van bevindingen staat de praktijk centraal. Hier worden de inzichten gepresenteerd die verkregen zijn uit de bestudeerde cases. Hierbij is zowel gebruik gemaakt van opvattingen en ervaringen van betrokken ambtenaren als van de deelnemers aan de verschillende initiatief- en participatietrajecten. In dit derde hoofdstuk wordt tevens aandacht besteed aan de opvattingen van de raad over burgerparticipatie.

## 2. Conclusies en aanbevelingen

In paragraaf 2.1 passeren eerst de centrale onderzoeksvraag en conclusie de revue. Vervolgens worden de deelvragen beantwoord. In paragraaf 2.2. komen de aanbevelingen aan bod.

### 2.1 Conclusies

#### Centrale onderzoeksvraag:

“Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de gemeente Ede op het gebied van burgerparticipatie? En in hoeverre geeft zij hier in de praktijk op een doeltreffende wijze invulling aan?”

#### Centrale conclusie:

Het beleidskader van de gemeente Ede, de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede, ziet er weloverwogen uit en sluit aan bij de in 2011 geldende uitgangspunten voor een effectieve wijze en gebruik van burgerparticipatie. De nota is echter op onderdelen achterhaald en sluit niet aan bij de huidige praktijk van burgerparticipatie bij de gemeente Ede. De huidige praktijk van burgerparticipatie wordt door de verschillende actoren (de inwoners, de raad, het college en ambtenaren) wisselend beoordeeld. Voor de deelnemers aan de participatietrajecten is de rol en positie van de actoren aan de trajecten niet altijd duidelijk.

#### Toelichting:

In het huidige beleidskader van de gemeente op het gebied van burgerparticipatie wordt summier aandacht geschonken aan burgerinitiatieven (de zogenaamde overheidsparticipatie).

De gemeentelijke organisatie 3 of de raad passen de nota nauwelijks in de praktijk toe. De betrokken ambtenaren vinden de nota te algemeen, te procedureel en te weinig ambitieus. Zij hanteren de nota niet als referentiekader bij het inrichten van een besluitvormingstraject, maar bepalen zelf welke invulling ze willen geven aan burgerparticipatie.

Uit het onderzoek is zichtbaar geworden dat in Ede verschillende beelden en opvattingen bestaan over zowel de inrichting als het belang van burgerparticipatie. Deze beelden en belangen komen tot op heden

3 Met de term gemeentelijke organisatie wordt in dit rapport het college en de ambtelijke organisatie bedoeld.

onvoldoende bij elkaar. In de praktijk leidt dit tot verschillende verwachtingen en in het verlengde daarvan tot frustratie.

De participanten in de bestudeerde casussen zijn wisselend tevreden over de doorlopen trajecten. Zij zijn over het algemeen blij met de uitnodiging van de gemeentelijke organisatie om mee te mogen denken over nieuw beleid of nieuwe aanpakken. Tegelijkertijd is er kritiek: in de onderzochte trajecten is gebleken dat de informatie (voorziening) over het proces en de procedures vooraf niet altijd helder was. Ook bleef het voor de deelnemers veelal onduidelijk over wat er al dan niet met hun input was gedaan. De participanten hebben aangegeven behoefte te hebben aan heldere kaders over waar ze wel of niet over mee mogen praten en tot hoe ver hun invloed reikt. Ze willen vooraf meer inzicht in de stappen van het participatietraject.

Raadsleden willen meer betrokken worden bij de burgerparticipatietrajecten. In 2011 is er vanuit de raad veel aandacht geweest voor het opstellen van een nota over de uitgangspunten voor burgerparticipatie. Toch heeft de raad in het onderzoek aangegeven nog steeds behoefte te hebben aan duidelijke kaders voor en een goede informatievoorziening over de voortgang en de opbrengsten van burgerparticipatie. De raads werkgroep Burgerparticipatie heeft die rol, ook na de vaststelling van de nota in 2011, onvoldoende kunnen pakken. De raad (swerkgroep) heeft bijvoorbeeld niet actief gestuurd op de naleving van de uitgangspunten. Ook heeft de raad (swerkgroep) niet actief gestuurd op een goede informatievoorziening over de wijze waarop de gemeentelijke organisatie invulling geeft aan burgerparticipatie. Het strekt al met al ook zeker tot aanbeveling dat de raad een standpunt inneemt over de gewenste rol en de invulling daarvan in participatietrajecten.

De gemeentelijke organisatie zet de praktijk centraal: wat is er nodig, wat leeft er bij de burgers, op welke initiatieven kan er worden aangesloten? Al werkende leert men en het is de eigen verantwoordelijkheid van ambtelijk projectleiders of wijkregisseurs om datgene te doen wat nodig is. Strakke kaders voor het inrichten van burgerparticipatie sluiten daar niet bij aan. Een opmerkelijk gevolg hiervan is geweest dat de organisatie de door de raad in 2011 vastgestelde nota over burgerparticipatie terzijde heeft gelegd. Geconstateerd is dat de gemeentelijke organisatie bij voorkeur zijn eigen pad kiest. De raad komt meestal pas in de slotfase van de besluitvorming in beeld.

Kortom er is sprake van drie verschillende perspectieven en er ligt één dilemma voor. Moet het papieren beleid centraal staan, met heldere uitgangspunten en kaders? Of moet datgene centraal staan wat de praktijk van alledag vraagt, inspelend op concrete behoeften en wensen van inwoners en bedrijven, zonder dit te willen vatten in papieren spelregels?



**Deelvraag:**

Welke visie en doelstellingen heeft de gemeente Ede op het gebied van burgerparticipatie?

**Conclusie:**

De gemeente Ede vindt het van belang haar inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij ontwikkelingen die voor hen belangrijk zijn<sup>4</sup> en burgerparticipatie actief inzetten bij de voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke plannen en projecten<sup>5</sup>.

**Toelichting:**

De gemeente betreft haar inwoners in een vroeg stadium bij de gemeentelijke plannen en projecten, omdat dit bijvoorbeeld waardevolle informatie oplevert voor plan- of beleidsontwikkeling en dit leidt tot meer betrokkenheid van burgers bij het gemeentelijk beleid.

**Deelvraag:**

Hoe ziet het beleidskader van de gemeente Ede op het gebied van burgerparticipatie uit?

**Conclusie:**

De gemeente heeft haar beleid op het gebied van burgerparticipatie vastgelegd in de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede uit 2011. In de nota zijn onder meer de doelen, de verschillende soorten participatie, de overwegingen, de rollen van het college van B en W en de afdeling Wijkbeheer beschreven.

**Toelichting:**

In de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede is uitgegaan van de op dat moment gangbare inzichten en literatuur, zoals de participatieladder en de spelregels voor burgerparticipatie van de Nationale Ombudsman. In de nota wordt de noodzaak van evalueren genoemd. Ook wordt uitgebreid stilgestaan bij de positie en verantwoordelijkheden van de raad. In dat verband wordt gesteld dat de raad het hoogste orgaan van de gemeente is en dat burgerparticipatie aanvullend is op het democratisch model.

4 Verwezen wordt naar de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede uit 2011, blz. 2.

5 Zie het Convenant 2014-2018.

### Deelvraag:

Hoe is de kwaliteit van dit beleidskader te kwalificeren?

### Conclusie:

De nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede uit 2011 ziet er op papier weloverwogen uit: de doelstellingen, het proces en de randvoorwaarden voor burgerparticipatie zijn helder uiteengezet. Ook benoemt de nota helder wat de belangrijkste aandachtspunten zijn bij het organiseren van burgerparticipatie. Eveneens wordt aandacht besteed aan de rol en positie van de raad bij burgerparticipatie. In de praktijk wordt dit beleidskader echter nauwelijks toegepast.

In de nota is opgenomen dat participatietrajecten worden geëvalueerd, maar dit is bij de vijf onderzochte trajecten niet gebeurd.

### Toelichting:

De inhoud van de nota past bij de tijd waarin die tot stand is gekomen. In 2011 werd nog nauwelijks gesproken over overheidsparticipatie, een vorm van participatie waarbij de overheid slechts één van de deelnemers is in initiatieven uit de gemeenschap. In de nota staat de gemeentelijke organisatie steeds centraal.

In de nota wordt er echter nauwelijks aandacht besteed aan (de werkwijze bij) burgerinitiatieven. Impliciet, en op sommige punten expliciet, wordt gesteld dat burgerinitiatieven louter aanvullend zijn op het gemeentelijk beleid. Wel wordt de mogelijkheid genoemd van spontane en nieuwe initiatieven uit de gemeenschap, maar in dat geval is het volgens de nota in eerste instantie aan de afdeling Wijkbeheer om te bepalen of dergelijke initiatieven passen binnen de budgetten en verantwoordelijkheden van de gemeente.

De gemeentelijke organisatie blijkt in de huidige praktijk de nota nauwelijks toe te passen. Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie vinden de nota te algemeen, te procedureel en te weinig ambitieus. Bovendien zou de nota er wat hun betreft te veel van uitgaan dat het initiatief (voor nieuw beleid) bij het gemeentebestuur moet liggen en niet bij de inwoners zelf. De gemeentelijke organisatie hanteert de nota niet als referentiekader, maar bepaalt zelf welke invulling zij geeft aan burgerparticipatie. Met name vanaf 2014 is binnen de organisatie een verschuiving waarneembaar in de ambities op het gebied van burgerparticipatie, die steeds minder aansluit op de inhoud van de nota uit 2011.

### Deelvraag:

Op welke wijze heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie georganiseerd?

**Conclusie:**

Het initiatief voor het organiseren en inzetten van burgerparticipatie ligt primair bij individuele medewerkers van de gemeentelijke organisatie. De wijkregisseurs hebben hierbij een belangrijke en bijzondere rol. De raad is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de nota Burgerparticipatie uit 2011. De raad heeft vervolgens niet actief gestuurd op de uitgangspunten van de nota.

**Toelichting:**

De wijkregisseurs hebben een bijzondere rol bij de gemeentelijke inzet van burgerparticipatie. Zij kijken breed naar wat er leeft in een wijk, welke problemen er zijn, wat er moet gebeuren en bij welke initiatieven van burgers de gemeente kan aansluiten. Wijkregisseurs en ook projectleiders kiezen er in Ede in relatieve zelfstandigheid voor om burgers of ondernemers in een traject te betrekken en zo ja: op welke wijze. Dit doen zij in goede afstemming met hun portefeuillehouder(s).

De raad heeft ook een rol bij de participatietrajecten (denk hierbij bijvoorbeeld aan de klankbordgroep bij het traject mEdemaken). De raad, in het bijzonder de raads werkgroep Burgerparticipatie, heeft de nota over burgerparticipatie voorbereid en uitgewerkt. De raads werkgroep is eind 2013 opgeheven, omdat de leden onvoldoende meerwaarde van de werkgroep ervoeren. De raad heeft hierna geen actieve rol gehad in de sturing op de uitgangspunten van de nota.

**Deelvraag:**

Hoe krijgen burgerparticipatietrajecten in de praktijk vorm?

**Conclusie:**

De gemeente heeft bij het merendeel van de vijf onderzochte trajecten het initiatief genomen voor het betrekken van inwoners. De gemeente zet bij de trajecten verschillende, over het algemeen traditionele, instrumenten in. De rol van de participanten is vaak die van geraadpleegde of adviseur. De raad heeft in de onderzochte trajecten vooral een rol gehad in de fase van besluitvorming.

**Toelichting:**

In het merendeel van deze trajecten is het initiatief voor het betrekken van bewoners vanuit een ambtelijk projectleider gekomen, in afstemming met zijn of haar portefeuillehouder en/of manager. Over het algemeen spannen de medewerkers van de gemeente zich goed in om zoveel mogelijk bewoners te betrekken bij participatietrajecten.

In de meeste trajecten is de rol van de participanten die van geraadpleegde of adviseur geweest, in het traject van mEdemaken heeft de gemeente geambieerd de participanten in de rol van coproducent te zetten. Overigens blijken de voor dit onderzoek geïnterviewde participanten niet nadrukkelijk te hebben gerealiseerd in welke rol zij deelnamen aan een traject.

In de nota Burgerparticipatie is opgenomen dat participatietrajecten worden geëvalueerd, maar in de praktijk van de vijf onderzochte trajecten blijkt dit niet te zijn gebeurd. In een enkel geval is dit wel in een informele setting gebeurd, maar dit is niet vastgelegd. Ook is de nota Burgerparticipatie zelf nooit geëvalueerd door de raad of het college. Hierdoor is de gemeentelijke organisatie niet in staat van zijn eigen handelen te leren en eventuele lessen mee te nemen naar een volgend participatietraject.

De raad heeft in de onderzochte burgerparticipatietrajecten met name (pas) een rol gehad in de fase van besluitvorming. Tijdens de trajecten zelf waren sommige raadsleden als waarnemer bij de bijeenkomsten aanwezig, maar namen op verzoek van de gemeentelijke organisatie dan niet deel aan de feitelijke gedachtevorming.

#### **Deelvraag:**

Geeft de gemeente op een doeltreffende wijze invulling aan deze burgerparticipatietrajecten?

#### **Conclusie:**

Participanten en raadsleden zijn wisselend tevreden over de onderzochte burgerparticipatietrajecten. De gemeentelijke organisatie zet de praktijk centraal en kiest haar eigen pad.

#### **Toelichting:**

De participanten in de bestudeerde casussen zijn wisselend tevreden over de doorlopen trajecten. Positief is dat zij hebben ervaren dat hen de ruimte is geboden om mee te denken en om te adviseren over onderwerpen die hen concreet raken. Kritiek is er met name op de gebrekkige informatie(voorziening) over het proces en de procedures alsmede vanwege de onduidelijkheid over wat er al dan niet met hun input is gedaan. Sommige participanten hebben ervaren dat de gemeentelijke organisatie de gespreksbijeenkomsten te veel als symbool hebben ingezet, en dus niet om echt iets te willen doen met de inbreng van de deelnemers. Volgens de participanten was het ook lastig dat veelal onvoorspelbaar was hoe de raad wilde omgaan met de opbrengsten vanuit de bijeenkomsten met burgers en bedrijven.

Vanuit de optiek van de voor dit onderzoek gesproken raadsleden is hun gedrag helemaal niet zo onvoorspelbaar. De raad heeft in hun ogen eigen

beslissingsruimte en moet die ook gebruiken. Zij wijzen er op dat raadsleden opereren vanuit een breder, algemeen perspectief en daarom ook andere afwegingen kunnen maken. Naar mening van de raadsleden die deel hebben genomen aan de discussiebijeenkomst voor dit onderzoek liggen het initiatief en de regie rond burgerparticipatie op dit moment meer bij het college en de ambtelijke organisatie dan bij de raad. Zij vinden het belangrijk om meer betrokken te worden bij de burgerparticipatietrajecten.

Voor het perspectief van de gemeentelijke organisatie wordt verwezen naar de toelichting op de centrale conclusie.

## 2.2 Aanbevelingen

### Aanbeveling:

Raad, college en ambtenaren: Ga samen aan de slag om de klokken gelijk te zetten wat betreft burgerparticipatie. Organiseer daarvoor een creatieve denktank die bestaat uit afgevaardigden uit de burgerij, de raad en de gemeentelijke organisatie.

### Toelichting:

Op moment hebben de actoren die bij een burgerparticipatietraject betrokken zijn verschillende beelden over hoe burgerparticipatie ingericht moet worden. Er bestaat onduidelijkheid over wie welke rol en positie heeft en wanneer <sup>6</sup>. Het idee is dat de raad en het college met de denktank de benodigde uitgangspunten c.q. kaders voor burgerparticipatie bespreken. Wanneer de raad ruimere kaders stelt, is er meer ruimte voor experimenten.

### Aanbeveling:

Raad: Initieer op basis van de resultaten van de denktank een nieuwe nota over burgerparticipatie.

### Toelichting:

De nieuwe nota over burgerparticipatie moet passen bij de werkwijze en de ambities van de gemeentelijke organisatie en de huidige tijdsgeest. Daarnaast moet de nota de participanten de zo gewenste helderheid bieden over de procedures en communicatie en de gemeenteraad een concreet handvat voor het handelen van de raad zelf. In de nota moet tevens aandacht zijn voor de kosten en baten van een participatietraject <sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Zo zou het goed zijn wanneer de raad bij zichzelf te rade gaat wat zijn rol is ten aanzien van burgerparticipatie en hoe hij zich tijdens een dergelijk traject moet positioneren.

<sup>7</sup> Uit deze analyse van de kosten en baten moet duidelijk worden wanneer het zinvol is om een traject op te starten en wanneer niet.

**Aanbeveling:**

College: Zorg ervoor dat de participatietrajecten gestructureerd geëvalueerd worden.

**Toelichting:**

Uit de evaluatie kunnen relevante lessen worden opgehaald die gebruikt kunnen worden voor volgende participatietrajecten.

**Aanbeveling:**

Raad, college en ambtenaren: Zorg ervoor dat aan een participatietraject naast de vertegenwoordigers van belangenorganisaties ook voldoende andere inwoners van Ede deelnemen.

**Toelichting:**

Idealiter zijn de deelnemers aan een participatietraject een representatieve vertegenwoordiging van de inwoners van Ede. Het is voor de gemeente bijvoorbeeld van belang dat zij bij de inzet van burgerparticipatie ook jonge inwoners bereikt. Het meer inzetten van social media helpt hierbij.

## 3. Reactie van het college van B en W

In dit memo geven wij graag een reactie op het onderzoeksrapport 'Burgers betrekken in Ede: papier versus praktijk' die wij onlangs van de rekenkamercommissie hebben ontvangen. Wij gaan onder meer in op de conclusies en aanbevelingen die u geeft.

De rekenkamercommissie heeft de afgelopen maanden verschillende ambtenaren en bestuursleden binnen de gemeente Ede ondervraagd over het onderwerp burgerparticipatie. Hieruit komt onder meer naar voren dat de nota 'Burgerparticipatie in de gemeente Ede' uit 2011 niet strookt met de bestaande en groeiende praktijk. Wij zien ook dat we worden ingehaald door de tijd. De gemeente Ede heeft de afgelopen jaren niet stilgezeten en op het gebied van burgerparticipatie zijn grote stappen gezet. De nota uit 2011 biedt een basis, een kader, om participatie binnen projecten of processen voor nieuw beleid te stimuleren en op te zetten.

We zijn inmiddels vijf jaar verder en het is tijd om opnieuw met elkaar de balans op te maken. Vanuit de ervaringen die we hebben en de conclusies die u geeft in het rapport gaan we kaders ontwikkelen die centraal staan bij burgerparticipatie. Dit met het oog op flexibiliteit, mogelijkheid tot maatwerk en het luisteren naar de betrokken partijen. De praktijk, onder meer het project mEdemaken, leert ons dat participatietrajecten niet in beton zijn te gieten, dat luisteren naar elkaar het belangrijkste is en dat het mogelijk moet zijn trajecten tussentijds aan te passen.

### Participatie in ontwikkeling

Ten behoeve van uw rapport onderzocht u van vijf projecten de participatie. Enkele andere voorbeelden van projecten met participatie zijn Veluwse Poort, de Oversteek Grotestraat/Molenstraat in het centrum van Ede, de totstandkoming van de Kwalitatieve Woonvisie, het programma Buitengebied en Vrienden van de Hoogbouw. Heel diverse trajecten waarbij de participatie maatwerk is passend bij onderwerp en betrokkenen. Zoals wij bij de start van deze collegeperiode al in het collegeconvenant hebben aangegeven, is burgerparticipatie een instrument dat wij actief inzetten bij het tot stand komen en het uitvoeren van onze plannen, projecten en beleid. Dit vanuit een wederzijds vertrouwen van en in de samenleving. We zien dat hier de laatste jaren al actief uitvoering aan is gegeven.

Wij concluderen dat burger- en overheidsparticipatie volop in ontwikkeling is en dat deze ontwikkelingen zowel ambtelijk als bestuurlijk met enthousiasme wordt opgepakt. Als college zijn wij hier verheugd over; het krijgt steeds

meer vorm in de organisatie én bij de buitenwereld. Mede om die reden is het van belang om met elkaar – en daarbij bedoelen wij de gemeente, de gemeenteraad en natuurlijk de inwoners van Ede – stil te staan bij wat participatie precies is, welke verwachtingen we hebben en welke randvoorwaarde er nodig zijn om participatie succesvol in te zetten. Dit sluit aan bij uw aanbeveling een denktank in te zetten en gezamenlijk een kader voor participatie te ontwikkelen, acties te benoemen en voortgang te monitoren.

De uitgangspunten moeten helder maken wat de gemeente Ede beoogt met burgerparticipatie en op welke wijze nader aandacht is voor overheidsparticipatie. Tevens moet het handvatten bieden om participatie op een succesvolle manier in te zetten binnen verschillende projecten, zonder dat ze in beton gegoten zijn. Maatwerk moet mogelijk zijn. Want zoals ook uit uw rapport komt, participatie is continu in ontwikkeling. In de nota Vernieuwd Welzijn zijn al heldere uitgangspunten geformuleerd voor participatie. Hierbij wordt nadrukkelijk ingegaan op de rol van de overheid en de rol van de samenleving. Deze uitgangspunten bieden wat ons betreft een mooie basis voor het gesprek met de denktank.

### **Rol gemeenteraad**

In uw rapport gaat u ook in op de zoekende rol van de gemeenteraad. Ook de gemeenteraad moet zijn weg vinden binnen participatietrajecten. Zowel bij het project mEdmaken als bij – bijvoorbeeld – het programma Buitengebied en de Visie Ede 2025 is de gemeenteraad nauw betrokken bij het proces. Hij heeft de mogelijkheid om daar in te interveniëren. Zoals gezegd nemen wij de suggestie om aan de slag te gaan met een denktank om het proces van participatie te voeden van harte over. Hierbij is het van belang ook in te gaan op de rol van de diverse betrokkenen bij een participatietraject.

### **Communicatief beleid**

Om participatie nog meer tussen de oren van de medewerkers te krijgen is binnen de gemeente Ede gestart met de uitrol van de beproefde methodiek de Factor-C. Deze is gericht op het communicatiever maken van beleid en daarmee het communicatiever maken van de organisatie. Bijkomend voordeel is dat hiermee ook gemeentebreed het bewustzijn voor het belang van burger- en overheidsparticipatie wordt vergroot. De afdeling Bestuur en Communicatie – waar publieksparticipatie is belegd – is trekker van dit traject en als eerste getraind. In 2016 worden beleidsmedewerkers in het traject meegenomen. Ook raadsleden krijgen een nadrukkelijke rol en zijn van harte uitgenodigd aan te sluiten bij het trainingstraject.

Het communicatiever maken van de organisatie is ook een onderdeel dat structureel wordt opgenomen in het strategisch leerplan van de gemeente Ede.



### Ontwikkelpunten

Naast de bovenstaande punten vinden wij het onderdeel terugkoppeling en evaluatie twee belangrijke en herkenbare ontwikkelpunten binnen participatietrajecten. Onder andere de terugkoppeling van de opbrengst van participatietrajecten kan beter, zorgvuldiger en tijdiger. En door het evalueren van de trajecten hebben we beter zicht op wat goed en minder goed gaat.

U geeft eveneens aan dat het betrekken van burgers meer inspanning behoeft. Het laten meedoen van inwoners blijft een lastige opgave. Waar het gaat om beleid of projecten binnen de directe omgeving van inwoners, lukt dat wel. Bij zaken die de directe omgeving overstijgen, is het lastig om participanten te vinden. Een goed netwerk helpt; dat heeft de organisatie geleerd bij een traject als mEdemaken. Een ander aandachtspunt voor de organisatie is om te investeren in doelgroepenanalyses. Op basis hiervan is het beter te bepalen welke (mix van) participatiemiddelen passend is. Afhankelijk van het onderwerp en de betrokken inwoners en stakeholders kan dan de route bepaald worden: van persoonlijk gesprek tot digitaal platform.



## 4. Nawoord rekenkamercommissie

De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de uitgebreide reactie van het college van B en W op het rekenkamerrapport Burgers betrekken in Ede: papier versus praktijk. Wij zijn verheugd dat het college instemt met de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Zo geeft het college van B en W in zijn reactie aan dat het de aanbeveling om aan de slag te gaan met een denktank van harte overneemt. Volgens het college is het hierbij ook van belang dat wordt ingegaan op de rol van de diverse betrokkenen, waaronder die van de raad, bij een participatietraject. Verder onderschrijft het college de aanbeveling van de commissie om participatietrajecten voortaan gestructureerd te evalueren.

De commissie heeft enigszins verbaasd kennis genomen van hetgeen het college in zijn reactie schrijft over de rol van de gemeenteraad. Het stelt namelijk dat: “de gemeenteraad moet zijn weg vinden binnen participatietrajecten” en dat de raad de mogelijkheid heeft “om daar in te interveniëren”. Ons inziens dient eerst en vooral de nadruk gelegd te worden op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Wij zullen met grote interesse volgen hoe de gemeenteraad van Ede, het college en de ambtenaren de komende periode invulling geven aan de aanbevelingen uit het rapport.

20

# Nota van bevindingen

## 1. Aanleiding en achtergrond onderzoek

Veel gemeenten in Nederland denken actief na over de vraag hoe zij hun inwoners kunnen betrekken bij hun besluitvorming, kortom: burgerparticipatie. Met burgerparticipatie streven overheden naar het betrekken van inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) instellingen bij beleid. Burgerparticipatie kent een lange traditie, waarvan de wortels liggen bij het inspraakbeleid van de jaren zeventig in de vorige eeuw. Destijds was het primaire doel van burgerparticipatie het creëren van draagvlak voor beleid en plannen. Burgerparticipatie kreeg in de jaren negentig een forse impuls, toen de indruk was ontstaan van een groeiende kloof tussen burgers en lokaal bestuur. Onder de noemer van 'interactief beleid' en 'coproductie' namen gemeenten allerlei initiatieven om burgers meer te betrekken bij het wel en wee van de gemeente. In de jaren daarna ontstond er meer aandacht voor burgerparticipatie als instrument om de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven te vergroten en de betrokkenheid bij het eigen welzijn en de eigen leefomgeving te versterken. Dit laatstgenoemde doel voert vandaag de dag wederom sterk de boventoon. Gemeenten krijgen steeds meer taken en verantwoordelijkheden, met name vanwege de decentralisaties in het sociaal domein. Deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden moeten zij met steeds minder budget zien te realiseren. In die uitdaging zien steeds meer gemeenten nut en de noodzaak om inwoners, instellingen en bedrijven in hun 'eigen kracht' te zetten en hen een eigen verantwoordelijkheid te laten nemen.

In het verlengde van deze ontwikkeling is een trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie waarneembaar. Met deze laatste term wordt bedoeld dat de overheid ruimte wil geven aan initiatieven die in de lokale gemeenschap ontstaan. De overheid ziet er dan zoveel als mogelijk vanaf om regels en randvoorwaarden op te leggen aan de initiatiefnemers en sluit zich 'hoogstens' als één van de deelnemers aan bij het initiatief. In de praktijk blijkt het voor de gemeentelijke organisaties (dat geldt zowel voor raadsleden, collegeleden en ambtenaren) lastig om niet in de gebruikelijke reflex te vervallen om toch kaders te willen stellen of om aan de gemeentelijke steun voorwaarden voor het beoogde eindresultaat te verbinden.

Het succes van burgerparticipatie wordt voor een groot deel bepaald door de opstelling en verwachtingen van burgers, verenigingen en bedrijven. Tot in welke mate kunnen zij écht meedenken en hebben ze écht invloed op de invulling of uitvoering van het gemeentelijk beleid? Of blijft het bij de mogelijkheid om ideeën in te brengen? Ideeën die de gemeente vervolgens net zo gemakkelijk weer naast zich neerlegt? Ook de opstelling en rol van het bestuur is cruciaal voor het slagen of juist falen van burgerparticipatie. Tonkens<sup>8</sup> geeft aan dat burgers zowel enorm gestimuleerd als juist ontmoedigd kunnen worden door de opstelling van de overheid. Toont de overheid zich betrokken bij de activiteiten van burgers of is de overheid onverschillig? Geeft de overheid de burgers de ruimte, of kaderen ze de activiteiten van de burgers in? Is de overheid wel in de gelegenheid om de voorstellen van burgers over te nemen? Wil de overheid met het aanbieden van de mogelijkheid van burgerparticipatie daadwerkelijk 'delen' of is de overheid eigenlijk bezig het probleem 'af te schuiven' naar de gemeenschap? Dit laatste is op dit moment weer actueel in de decentralisaties in het sociale domein.

Ook in de gemeente Ede is de vraag actueel hoe inwoners zo optimaal mogelijk bij besluitvormingsprocessen kunnen worden betrokken. Het college wil burgerparticipatie actief inzetten bij de voorbereiding en uitvoering van plannen en projecten, zo blijkt uit het Convenant 2014-2018. De rekenkamercommissie van de gemeente Ede heeft het initiatief genomen om een onderzoek uit te voeren naar (de kwaliteit van) het beleidskader en de uitvoering van burgerparticipatie. Dit onderzoek is ondersteund door PBLQ Zenc.

## 2. Het beleid voor burgerparticipatie in Ede

### 2.1 Nota burgerparticipatie: uitgangspunten en totstandkoming

Voor dit onderzoek is gekeken naar het burgerparticipatiebeleid van Ede vanaf 2011. In 2011 heeft de raad van Ede de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede vastgesteld. Deze nota werd geacht de basis te leggen onder het burgerparticipatiebeleid. Deze nota bevat verschillende uitgangspunten: zie onderstaand kader.

1. De gemeente Ede vindt het van belang haar inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij ontwikkelingen die voor hen van belang zijn (burgerparticipatie) omdat:
  - dit in een vroeg stadium waardevolle informatie oplevert voor plan- of beleidsontwikkeling;
  - dit leidt in openbaarheid tot inzicht in de opvattingen van diverse partijen en uitwisseling van standpunten tussen deze partijen onderling en met de gemeente;
  - dit leidt tot meer betrokkenheid van burgers bij het gemeentelijk beleid;
  - dit leidt tot een betere afweging van belangen en daardoor uiteindelijk een kwalitatief beter resultaat.
  
2. De gemeente Ede hanteert daarbij de zogenaamde participatieladder:
  1. geen participatie: de burger informeren (over inhoud en uitvoering);
  2. de burger raadplegen (als het plan/beleid in concept opgesteld is);
  3. advies inwinnen bij de burger (voor dat het plan/beleid vorm krijgt);
  4. samen met de burger beleid opstellen (coproduceren);
  5. de burger als in een beslissende rol bij beleid en uitvoering ((mee) beslissen);
  6. de burger als initiatiefnemer en uitvoerder.

Bij het kiezen van een 'trede' op de participatieladder spelen de volgende overwegingen:

- hoeveel speelruimte heeft de gemeente bij het opstellen en uitvoeren van het plan/het beleid? Met andere woorden: wat is de beïnvloedingsruimte? De speelruimte kan ingeperkt worden door juridische/bestuurlijke, financiële en politieke factoren.
- wie worden direct door het beleid of de plannen geraakt (belanghebbenden)

- in hoeverre zijn belanghebbenden bereid om te participeren? Als er sprake is van tegenstrijdige belangen, zijn al deze belanghebbenden ook bereid en in staat om te participeren?
  - wie zijn geïnteresseerd zonder een direct belang te hebben (wie zijn de belangstellenden)?
  - wie is de initiatiefnemer: de gemeente of een particuliere partij? Indien een particuliere partij de initiatiefnemer is (bijvoorbeeld een groter bouwplan op eigen terrein), ligt de taak om de participatie te organiseren in eerste instantie bij die partij. De gemeente zal daar sterk op aandringen maar kan dit niet verplicht stellen.
3. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid door de gemeente stelt het college van B&W vooraf vast tot welke trede van de participatieladder de burger betrokken zal worden. De gemeente hanteert daarbij een stappenplan.
  4. Ook beslissingen op basis van bestaand beleid kunnen voor burgers verstrekende gevolgen hebben. Signalen hierover komen op diverse plaatsen in de organisatie binnen, bijvoorbeeld via het wijkbeheer of via de gemeenteraad. Bij het opstellen en uitvoeren van plannen waar geen collegebeslissing voor vereist is, besluit in principe de sectordirecteur over de keuze van de trede op de participatieladder. De wijkcoördinator adviseert de directeur. Als daar aanleiding toe bestaat kan ook het college (bijvoorbeeld na signalen vanuit de gemeenteraad) besluiten dat een vorm van participatie noodzakelijk is.
  5. Het college legt jaarlijks verantwoording af over keuzes en resultaten met betrekking tot participatie.
  6. De gemeente biedt burgers ook ruimte met eigen initiatieven te komen. De afdeling Wijkbeheer is daarbij de centrale ingang. De gemeente gaat er van uit dat burgers die met een initiatief bij de gemeente komen, bereid zijn om zelf bij te dragen aan de realisatie daarvan. De gemeente zal altijd gemotiveerd aangeven waarom zij wel of niet op een initiatief ingaat.

In deze nota is tevens een protocol voor participatieprocessen opgenomen. Hierbij wordt geleund op zogenaamde spelregels voor burgerparticipatie, die de Nationale Ombudsman heeft opgesteld. In het protocol wordt aangegeven dat de gemeente Ede bij elke voorgenomen beleidsmaatregel



zich de vraag moet stellen of burgerparticipatie aan de orde is; welke marges daarbij gehanteerd moeten worden; of burgerparticipatie realistisch en haalbaar is; wie er bij de participatie betrokken moeten worden; welke kaders en middelen geëxpliciteerd moeten worden en hoe er na afloop een evaluatie zal plaatsvinden. Impliciet, en op sommige punten expliciet, wordt gesteld dat burgerinitiatieven louter 'aanvullend' zijn op het gemeentelijk beleid. Wel wordt de mogelijkheid genoemd van spontane en nieuwe initiatieven uit de gemeenschap, maar in dat geval is het volgens de nota in eerste instantie aan de afdeling Wijkbeheer om te bepalen of dergelijke initiatieven 'passen binnen de budgetten en verantwoordelijkheden van de gemeente'. Met het benoemen van de rol en positie van de afdeling Wijkbeheer wordt in de nota één van de weinige in te zetten 'instrumenten' gespecificeerd. Daarnaast wordt in de nota in betrekkelijk algemene termen<sup>9</sup> verwezen naar de rol van adviesraden alsmede van bestaande wijk- en dorpsraden. Andere door de gemeente in te zetten instrumenten worden in de nota niet gespecificeerd.

De nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede dateert uit 2011. De nota maakt gebruik van de op dat moment gangbare inzichten en literatuur, zoals blijkt uit de verwijzingen naar de participatieladder en de spelregels van de Nationale Ombudsman. Het beleidskader geeft een heldere uiteenzetting van de doelen van het betrekken van burgers, de verschillende soorten participatie, de rollen van het college en de afdeling Wijkbeheer in het bijzonder. Ook benoemt het duidelijk de belangrijkste aandachtspunten bij het organiseren van burgerparticipatie. In de nota wordt er niet veel aandacht gegeven aan burgerinitiatieven, met uitzondering van aandachtspunt 6 (zie het voorgaande kader). In 2011 waren de decentralisaties in het sociale domein, waarbij veel belang wordt gehecht aan het activeren van krachten binnen de lokale gemeenschap, immers nog ver weg. In dat licht past de nota geheel in zijn tijd.

Het proces om te komen tot de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede is al in 2010 begonnen. Het initiatief lag bij de toenmalige raad van Ede. Een raads werkgroep Burgerparticipatie heeft de nota voorbereid en is daarbij ondersteund door enkele ambtenaren en de griffie. Na de oplevering en de vaststelling van de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede is de rol van deze werkgroep uit de raad vrijwel nihil geweest: zij hebben bijvoorbeeld niet actief gestuurd op het al dan niet gebruiken van de uitgangspunten uit de nota. Eén van de conclusies uit een evaluatie van de raads werkgroepen, uitgevoerd in oktober 2013, is de volgende: *"De leden zijn niet erg positief over deze raads werkgroep. [...] Het advies is daarom ook deze raads werkgroep op te heffen in de toekomst. Burgerparticipatie is een belangrijk onderwerp, maar de raads werkgroep heeft te weinig resultaten geboekt voor de tijd die erin is gestoken."*

<sup>9</sup> Hierover wordt in de nota gesteld: "Wijk- en dorpsraden en belangengroepen zijn de oren en ogen in de wijk. Zij brengen voor de gemeente groepen in beeld stimuleren en activeren hen om aan een discussie/dialog deel te nemen. Het resultaat van deze discussie/dialog brengen zij weer ter kennis van het gemeentebestuur."

## 2.2 Nota burgerparticipatie en de gemeentelijke organisatie

De ambtelijk medewerkers die zich in 2011 binnen de organisatie al intensief bezighielden met burgerparticipatie zijn niet bij de voorbereidingen van de nota Burgerparticipatie betrokken geweest. Zij typeren de vaststelling van deze nota in 2011 als een verrassing. Zowel het proces als de inhoud van de nota waren hen op dat moment onbekend. Deze ambtenaren zijn bovendien van mening dat de nota hen beperkte in hun toenmalige voornemens en ambities. Op zichzelf beschouwen zij de uitgangspunten en spelregels niet als verkeerd, maar wel als te algemeen, te procedureel en te weinig ambitieus. Met name vinden zij dat de nota wat hun betreft te zeer de sfeer ademt dat er pas ruimte is voor burgerparticipatie als het bestuur beleidsvoornemens en –voorstellen heeft. De betrokken ambtenaren hebben er daarom voor gekozen om in de door hun voorgenomen participatieprojecten de randen van de mogelijkheden van de nota op te zoeken of om daar soms overheen te gaan. Zo gaan zij regelmatig in gesprek met burgers vóórdat er concrete beleidsvoornemens zijn. In dit kader wordt door sommige ambtenaren gewezen op het proces dat gevolgd is bij de totstandkoming van de Visie Ede 2025. Met de totstandkoming van deze visie werd bijna letterlijk begonnen in dezelfde week dat de nota Burgerparticipatie in 2011 door de raad werd vastgesteld. Enkele betrokken ambtenaren waren al begonnen om ideeën en opvattingen in de samenleving op te halen. Hoewel de betrokken portefeuillehouders bewust waren van de (vaststelling van de) nota Burgerparticipatie, stemden zij er mee in dat hun ambtenaren deze randen opzochten. Toen in de praktijk bleek dat hier geen vragen over werden gesteld en andere, nieuwe participatietrajecten tot tevredenheid zowel bij de betrokken ambtenaren als bij participanten leidden, werd deze lijn vastgehouden, regelmatig toegepast en op basis van de ervaringen ook in de praktijk verder doorontwikkeld, overigens zonder dat dit vastgelegd werd. Ervaringen werden binnen de organisatie gedeeld. Er was ruimte voor deze werkwijze ontstaan, omdat binnen de vorige collegeperiode er in de gemeentelijke organisatie op managementniveau relatief veel personele veranderingen hadden plaatsgevonden. De nieuwe managers waren niet bekend met de nota uit 2011 en stonden open voor een andere aanpak.

In één van de passages uit de nota uit 2011 wordt er gesproken over de positie en het functioneren van de afdeling Wijkbeheer. Gedurende de vorige collegeperiode zijn de positionering en de opdracht van deze afdeling wezenlijk veranderd, mede vanwege de decentralisaties in het sociale domein. Eerder richtten de werkzaamheden van de afdeling Wijkbeheer zich vooral op het beheer van de fysieke leefomgeving: schoon, heel, veilig. Nu is er veel meer een verbinding gemaakt met het sociale domein. Voorheen was er

binnen de afdeling sprake van de functie van wijkcoördinator, tegenwoordig wordt er gesproken over een wijkregisseur vanuit de afdeling Strategie & Onderzoek en een wijkbeheerder vanuit de afdeling Onderhoud. Een wijkcoördinator oriënteerde zich voorheen op bewonerswensen en was in de gelegenheid om samen met bewoners relevante activiteiten te ontwikkelen. Een wijkregisseur kijkt veel breder naar wat er leeft in de wijk, welke problemen er zijn en wat er moet gebeuren. Het is niet altijd de gemeentelijke organisatie die initiatieven neemt en activiteiten ontwikkelt: waar mogelijk ondersteunt de gemeentelijke organisatie activiteiten waarvoor al in de wijk initiatieven zijn genomen.

In de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede is opgenomen dat participatietrajecten worden geëvalueerd en dat het college van B&W jaarlijks verslag uitbrengt van gemaakte keuzen. Dergelijke evaluaties zijn in het rekenkameronderzoek niet aangetroffen.

In 2014 is er een nieuwe raad verkozen en daarna een nieuw college van B&W gevormd. In het Convenant 2014-2018 is onder het kopje 'Bestuursstijl' het volgende te lezen: *"Wij willen in de bestuursperiode 2014-2018 op diverse gebieden de noodzakelijke keuzes maken en nieuwe wegen inslaan om Ede vooruit te helpen. Daarbij zullen we andere en soms experimentele samenwerkingsvormen aangaan. En op een andere manier werken dan in de traditionele rol van bepalende en regelende overheid. We gaan die nieuwe werkwijze samen uitwerken met onze burgers en andere partners zowel in de gemeente als in regionale en intergemeentelijke verbanden. Burgerparticipatie zetten wij actief in bij de voorbereiding en uitvoering van onze plannen en projecten. Uitgangspunt van onze bestuursstijl is: wederzijds vertrouwen van en in de samenleving."*

Verderop in het Convenant wordt ook gesproken over de instelling van wijkwethouders: zij vormen de ogen en oren van het college in de wijken, met een katalyserende werking voor de gewenste burgerparticipatie. Hoewel er tot op heden geen wijkwethouders zijn aangewezen, spreekt uit deze citaten een wezenlijk andere toon over (de meerwaarde van) burgerparticipatie dan uit de nota Burgerparticipatie van 2011. Het laat zien dat in het beleid en de aanpak rond burgerparticipatie ten opzichte van de vorige raadsperiode vanaf 2014 veel is veranderd, namelijk mede aandacht voor initiatieven vanuit de burger in plaats van een bestuursopdracht of initiatief.



## 3. De praktijk van burgerparticipatie in Ede

### 3.1 Participatietrajecten: een introductie

Voor dit onderzoek zijn vijf participatietrajecten onder de loep genomen. Ter introductie geven we in onderstaande tabel een korte beschrijving van de trajecten:

|   | mEde maken   | GVVP   | Poppodium  | Levendig Centrum   | Integratie door Participatie   |
|---|--|--|--|--|--|
| <b>Doel</b>                                       | Bepalen invulling kerntaken-beleid                         | Kadernota voor het verkeers- en vervoersbeleid                       | Steun voor het organiseren van muziek-evenementen.                       | Ophalen ideeën voor verbetering van de binnenstad.   | Een gedragen overgangsnota voor het doelgroepenbeleid  |
| <b>Jaar</b>                                       | 2014-2015  | 2013-2014  | 2014 – heden   | 2014 – 1e helft 2015   | 2012   |
| <b>Omvang<sup>10</sup> (klein, middel, groot)</b> | Groot  | Middel   | Klein  | Middel   | Middel   |
| <b>Deelnemers</b>                                 | Inwoners   | Georganiseerde groepen van burgers en bedrijven, zeg: het middenveld | Strikeback Events  | Ondernemers, bewoners, eigenaren, culturele en andere organisaties uit het centrum van Ede | Zelforganisaties, burgers, raadsleden en enkele adviesraden  |
| <b>Ingezette instrumenten</b>                     | Thema-avonden  | Consultatie-avonden; terugkoppelavond, website, zienswijzen          | Presentatie aan de raad, diverse eigen instrumenten (zoals social media) | Thema-avonden, 'één-op-één' gesprekken, terugkoppeling via tussenrapportage en – avonden.  | Diverse gespreks-bijeenkomsten, aansluiten bij bijeenkomsten van de zelforganisaties, adviesaanvraag bij adviesraden |
| <b>Rol van de raad</b>                            | Klankbordgroep raadsleden; vaststelling Perspectieven-nota | Vaststelling GVVP.   | Heeft presentatie over het initiatief gekregen.                          | Vaststelling Plan van Aanpak; meedenken tijdens thema-bijeenkomst                          | Deelname aan gespreksavonden; vaststelling Overgangsnota   |
| <b>Trede op de participatieladder</b>             | Adviseren/ coproduceren                                    | Raadplegen/ adviseren  | Zelfinitiatief   | Raadplegen/ adviseren  | Informeren/ raadplegen   |
| <b>Evaluatie uitgevoerd?</b>                      | Ja (informeel, dus niet vastgelegd)                        | Nee  | Nee  | nee  | Ja (informeel, dus niet vastgelegd)  |

10 Het gaat hierbij om omvang in termen van doorlooptijd, aantallen bijeenkomsten, ingezette capaciteit etc.

Hieronder beschrijven wij kort de ervaringen van de participanten per traject. Wederom is van belang om te vermelden dat het gaat om de ervaringen van de participanten. Deze ervaringen komen wellicht ook niet overeen met de ervaringen binnen de gemeentelijke organisatie zelf, maar uiteindelijk laten juist die verschillen goed zien waar eventuele verbeterpunten liggen in het proces van burgerparticipatie.



| Ervaringen van participanten | Traject: mEde maken   |
|------------------------------|---|
| Positieve ervaringen 😊       | Enthousiasme van betrokken ambtenaren.<br>Veel ruimte om ideeën in te brengen.  |
| Negatieve ervaringen ☹️      | Inwoners voelden zich niet altijd volledig op de hoogte gehouden.<br>De randvoorwaarde dat uiteindelijk alle ideeën moesten leiden tot bezuinigingen werd als knellend ervaren. Het besluitvormingstraject in college en raad was niet transparant. |

| Ervaringen van participanten | Traject: GVVP   |
|------------------------------|---|
| Positieve ervaringen 😊       | Goede verslaglegging van de gespreksavonden.<br>Brede vertegenwoordiging tijdens de gespreksavonden, waardoor alle belangen aan tafel zaten.<br>Terugkoppelavond, waarin duidelijk zichtbaar werd hoe met de ideeën vanuit de eerste consultatie-avonden was omgegaan.<br>Er werd duidelijk verteld dat de financiële mogelijkheden beperkt waren, dus dat niet alle ideeën ook uitgevoerd zouden worden. |
| Negatieve ervaringen ☹️      | Het GVVP in zijn definitieve vorm is nooit aan de deelnemers zelf overhandigd of opgestuurd.<br>Gesprekken tijdens de gespreksavonden waren soms langdradig.<br>Tussen de consultatie-avonden en de terugkoppel-avond zat bijna een half jaar, wat het voor de deelnemers lastig maakte om nog scherp voor ogen te krijgen wat er eerder was besproken.   |

| Ervaringen van participanten | Traject: Poppodium   |
|------------------------------|--|
| Positieve ervaringen 😊       | Individuele ambtenaren hebben zo goed mogelijk geholpen, hebben alles gedaan wat binnen hun mogelijkheden lag.<br>Gesprekken met de raad.  |
| Negatieve ervaringen ☹️      | Verstrikt geraakt in het ambtelijk apparaat, want het was onduidelijk bij wie de initiatiefnemers voor wat moesten zijn. Daardoor is het ook een heel langdurig traject geworden.<br>In de praktijk wordt vooral gezegd wat er 'niet' kan. Wat er 'wel' kan komt nauwelijks aan bod. |



**Ervaringen van participanten**

**Traject: Levendig Centrum**

Positieve ervaringen 😊

Persoonlijke zichtbaarheid van de portefeuillehouder.  
Betrokken participanten zijn blij dat de gemeente betrokken is, dat de gemeente naar ze luistert.  
Betrokken participanten hebben eindelijk weer het gevoel dat de binnenstad van hen is.

Negatieve ervaringen ☹️

Het project is pas net begonnen. Op dit moment zijn er nog geen negatieve ervaringen.

**Ervaringen van participanten**

**Traject: Integratie door Participatie**

Positieve ervaringen 😊

Fijn om betrokken te worden.  
Vast contactpersoon is als zeer prettig ervaren.  
Als je vertrouwen geeft en een relatie hebt opgebouwd met de betrokken ambtenaren, dan geeft de gemeente ook veel vertrouwen.

Negatieve ervaringen ☹️

Weinig interactie en participatie tussen participanten en projectleiders: het was vooral traject van 'mededelen'.  
Participanten hebben niet ervaren dat hun inbreng ten volle is gewaardeerd door de projectleiders

**3.2 Participatietrajecten: bevindingen in beeld**

In deze paragraaf geven we de belangrijkste generieke bevindingen vanuit de vijf onderzochte trajecten weer. Hierbij is gebruik gemaakt van de elementen uit het toetsingskader voor dit onderzoek (zie bijlage 2): visie en beleid; wijze van participatie en rollen; procedures, processen en keuzes maken en tot slot: houding van de gemeente. Op 8 oktober jl. is er een bewonersbijeenkomst geweest met deelnemers van de vijf onderzochte trajecten. In deze bijeenkomst is in gezamenlijkheid stil gestaan bij de ervaringen in de trajecten.

**Visie en beleid**

In alle vijf trajecten is, met uitzondering van het burgerinitiatief rondom het poppodium, door de gemeentelijke organisatie weloverwogen nagedacht over het betrekken van inwoners en/of bedrijven bij de totstandkoming van nieuw beleid. Er is steeds bewust gekozen om gebruik te maken van de kennis of ideeën die bij specifieke doelgroepen aanwezig zijn. Zo is voor het GVVP (vanwege het karakter van een kadernota) gekozen voor het benaderen van het maatschappelijk middenveld als belangrijkste gesprekspartners, bij mEde maken juist voor individuele bewoners en specifieke belangengroepen en bij Levendig Centrum voor belanghebbenden uit het centrum van Ede. In aanloop naar een traject is door de betreffende projectleider of projectmedewerker nagedacht en uitgewerkt hoe de burgerparticipatie vorm moet krijgen, dus welke werkvorm het meest geschikt zou kunnen zijn, welke planning daarbij



hoort en aan welke organisaties of personen de uitnodiging verstuurd moet worden. Hierbij is een relatief individuele aanpak te zien: de projectleiders hebben er steeds zelfstandig voor gekozen om burgers of ondernemers in een traject te betrekken. Dit uiteraard wel in nauwe afstemming met hun portefeuillehouder, maar bijvoorbeeld niet in afstemming met ambtelijke collega's. Ook is in de interviews gebleken dat zij zich hierbij niet of nauwelijks hebben laten leiden door de nota Burgerparticipatie in de gemeente Ede uit 2011. De projectleiders voorzagen zelf een meerwaarde in het betrekken van inwoners of ondernemers. Op basis daarvan hebben ze ervoor gekozen om enkele gespreksbijeenkomsten, een website of andere vormen van burgerparticipatie te organiseren. Daarbij hebben ze ook veel energie gestoken in het bereiken van zoveel mogelijk potentiële deelnemers.

In alle trajecten hebben de genodigden positief gereageerd op de uitnodiging tot deelname aan de beleidstrajecten. In het onderzoek is gebleken dat inwoners en ondernemers het op prijs stellen dat zij de kans hebben gekregen om mee te praten over gemeentelijke voornemens die mogelijk impact hebben op hun leef- of werkomgeving. De participanten vinden het fijn dat de trajecten het mogelijk maken om met elkaar na te denken over verbeteringen. Zij voorzagen dat het nuttig zou zijn om mee te denken met de gemeente, of zoals een van de participanten het in het onderzoek verwoordde: "Dit is een kans die je niet moet laten liggen. Anders is het beleid straks een feit en ben je als inwoner gewoonweg te laat." Tegelijkertijd hebben de deelnemers aan de in de context van dit onderzoek belegde bijeenkomst ook kritische noten laten horen. Meerdere deelnemers gaven aan dat de participanten van de trajecten er als belangenvertegenwoordiger zaten, niet als individuele inwoner. Volgens de deelnemers maakt dat een groot verschil voor de inhoudelijke discussie en mogelijke resultaten van een participatietraject. Belangenvertegenwoordigers hebben vaak heel andere doelstellingen en belangen dan individuele inwoners



of ondernemers. Volgens de deelnemers zou de gemeente kritischer moeten zijn op wie zij uitnodigen en aan tafel krijgen bij een discussiebijeenkomst. Overigens heeft de gemeentelijke organisatie de opvatting dat er veelal juist wel heel bewust wordt nagedacht over wie er als belanghebbenden uitgenodigd moet worden voor deelname aan de participatietrajecten

### Wijze van participatie en rollen

In vrijwel alle onderzochte trajecten is de rol van de participanten er een van geraadpleegde of adviseur. Het doel was steeds het ophalen van ideeën bij inwoners of ondernemers, als input voor een beleidsnota of uitvoeringsplan. In het traject van mEde maken had de gemeente de ambitie om samen met inwoners daadwerkelijk tot een coproductie van verbetermaatregelen op het gebied van onder meer cultuur te komen. Volgens de geïnterviewde participanten bleek dit traject echter met name ingegeven te zijn door de noodzaak. De voor dit onderzoek geïnterviewde participanten hebben niet gerealiseerd in welke specifieke rol in het kader van burgerparticipatie zij deelnamen aan een traject.

Bij de start van de trajecten heeft de gemeentelijke organisatie steeds geprobeerd om de rol van de participanten helder uit te leggen aan de deelnemers. In het traject voor het GVVP is de participatieladder gebruikt om de wijze van participatie door deelnemers toe te kunnen lichten.

In de gesprekken met de participanten voor dit onderzoek is duidelijk geworden dat de deelnemers van alle vijf de onderzochte trajecten hadden gehoopt dat zij méér dan alleen de rol van geraadpleegde of adviseur konden invullen. Sommige van de participanten waren zelfs nog kritischer: volgens hen heeft de gemeente eigenlijk geen burgerparticipatie ingezet, maar burgercommunicatie. Het merendeel van de gesproken participanten zegt het gevoel te hebben dat daardoor de gemeente alsnog vrij spel heeft gehad om suggesties naast zich neer te leggen of anders te beslissen. Een aantal participanten heeft aangegeven dat als grootste kritiekpunt te ervaren, dus: wel uitgenodigd worden om mee te praten, maar vervolgens nauwelijks het gevoel hebben dat er iets met hun input wordt gedaan. In het bijzonder de participanten aan de Overgangsnota zijn hier kritisch op: naar hun idee had de gemeente eigenlijk al besloten over de toekomst van de zelforganisaties, en was het participatietraject enkel symbolisch bedoeld. Ook in andere onderzochte trajecten is in de uiteindelijke besluitvorming afgeweken van de uitkomsten van het traject met burgers. Bij sommige participanten heeft dat tot onvrede geleid. Of zoals één van de participanten het verwoordde: "Als je wilt dat burgers participeren en ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de trajecten, moet je als raad of college niet ineens, zonder duidelijke argumenten, afwijken van de uitkomsten van het traject".

In het geval van het initiatief voor een poppodium is de wijze van participatie uiteraard niet zozeer door de gemeentelijke organisatie bepaald of ingevuld, maar door de initiatiefnemers zelf. Zij hebben zelf het initiatief genomen en hebben er voor gekozen om in eerste instantie met de portefeuillehouder en later met de raad in gesprek te gaan over hun idee. Op aanraden van raadsleden zijn ze aan de slag gegaan met een business case. Daarnaast hebben ze aan de raad een presentatie gegeven en veel media-aandacht voor hun initiatief gegenereerd. Dit heeft niet geleid tot een ambtelijke opdracht voor het verder uitwerken van het initiatief. In dit traject hebben de initiatiefnemers voornamelijk zelf hun rol bepaald. Aan de zijde van de gemeentelijke organisatie heeft dit tot diverse vragen geleid, bijvoorbeeld: hoe gaan we met een initiatief als deze om, welk proces dient hierbij gevolgd te worden, wie is het aanspreekpunt? Er is voor gekozen om vanuit de gemeentelijke organisatie en vanuit het college intensief het gesprek aan te gaan met de initiatiefnemers en hen zoveel mogelijk van de gevraagde informatie te voorzien. Op dit moment zijn de initiatiefnemers betrokken bij een bredere dialoog over jeugdactiviteiten in Ede.

Opvallend is dat in een aantal trajecten de gemeentelijke organisatie een combinatie heeft gemaakt van zowel informele participatie (in de vorm van discussieavonden, workshops of gespreksbijeenkomsten) alsook formele inspraak, bijvoorbeeld in de vorm van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen of in de vorm van een advies-uitvraag bij de Wmo-adviesraad. In die gevallen was het voor de participanten (en uiteindelijk ook voor de projectleiders) onduidelijk hoe de twee vormen van participatie zich tot elkaar verhouden en op welke manier met welke input wordt omgegaan. In sommige gevallen was dat ook voor de gemeentelijke organisatie zelf onduidelijk, bijvoorbeeld omdat zij er pas gaandeweg een traject achter kwamen dat, vóórdat een plan aangeboden kon worden aan de raad, de mogelijkheid tot formele inspraak moest zijn aangeboden aan individuele inwoners van Ede.

### **Procedures, processen en keuzes maken**

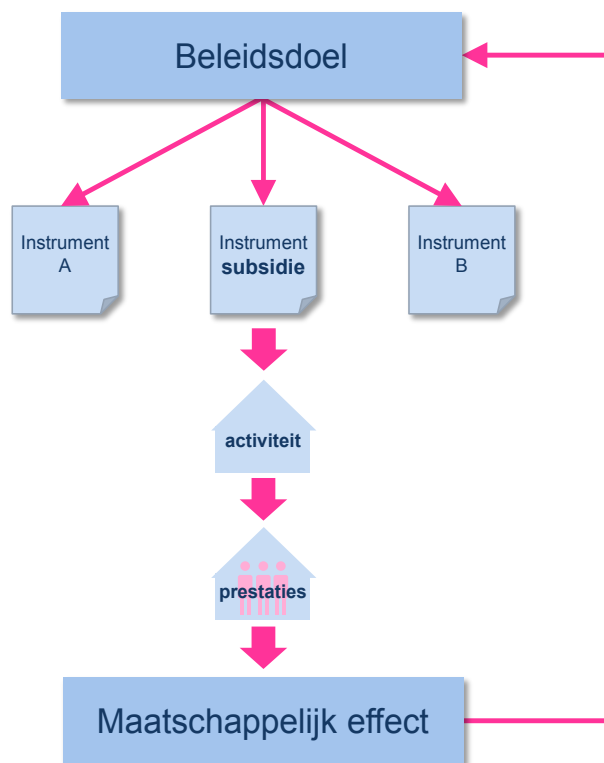
Bij de vijf onderzochte trajecten, met uitzondering van het initiatief voor een poppodium, is in de eerste bijeenkomst steeds op hoofdlijnen aan de participanten toegelicht hoe het verdere proces er uit zou komen te zien, welke gemeentelijke besluitvormingsprocessen daarbij een rol zouden spelen, hoe tot keuzes en vaststelling zou worden gekomen en wat de planning zou zijn. Het merendeel van de voor dit onderzoek gesproken participanten heeft bevestigd dat er met name in de eerste bijeenkomsten veel is gesproken over het proces, maar dat gedurende een traject het proces en de procedures voor hen steeds ondoorzichtiger of onduidelijker werden. De participanten hadden naar eigen zeggen vaak te maken met onduidelijkheden in het traject. Er waren vragen als: "Wat kan ik verwachten? En wat gebeurt er met mijn

input? Hoe ziet het (vervolg)proces eruit?” De participanten hadden graag gezien dat er duidelijke spelregels waren geweest, eventueel met de spelregels uit de nota Burgerparticipatie als basis. Ook zijn veel van de gesproken participanten kritisch over de wijze waarop na afloop van een traject zij nog maar heel beperkt op de hoogte werden gehouden van de verdere gang van zaken. Zo hebben de participanten aan het traject van het GVVP naar eigen zeggen het GVVP zelf nooit meer onder ogen gekregen. Ook werden zij niet (persoonlijk) uitgenodigd voor de raadsvergadering waarin werd besloten over het GVVP, terwijl meerdere participanten graag bij die vergadering waren aangesloten. Overigens heeft de gemeentelijke organisatie de participanten wel gewezen op de gemeentelijke website waarop de definitieve versie van GVVP als download beschikbaar is. Ook het besluitvormingsproces over de ideeën vanuit het mEde maken traject was volgens de gesproken participanten ondoorzichtig. Te meer omdat sommige van de deelthema's van mEde maken wel 13 avondbijeenkomsten besloegen, hadden de participanten graag meer betrokken willen worden bij het uiteindelijke formele besluitvormingsproces door de raad.

### Houding van de gemeente

Over het algemeen wordt de houding van de gemeentelijke organisatie door de deelnemers van de vijf onderzochte trajecten als positief ervaren. De participanten waarderen het dat de gemeentelijke organisatie hen heeft uitgenodigd om mee te praten over relevante onderwerpen. Zij waarderen in het bijzonder de positieve en enthousiaste inzet van de betrokken ambtenaren. Tegelijkertijd is het signaal afgegeven dat de participanten van een aantal trajecten het gevoel hebben dat de gemeentelijke organisatie participatie vooral als symboolbeleid heeft ingezet. Volgens hen willen zowel de gemeentelijke organisatie als de raadsleden niet daadwerkelijk iets doen met de input. Zij stellen dat het nooit helder is uitgelegd waarom de gemeente wel of juist niet met de ideeën van de participanten aan de slag is gegaan. Hierbij is ook in het bijzonder de rol van de raad een complexe: in sommige gevallen was het uiteindelijk de raad die totaal onverwachts afweek van de ideeën van inwoners of ondernemers.

Bij de discussiebijeenkomst met de participanten van de vijf trajecten gaven de circa twintig aanwezige inwoners, ondernemers of leden van dorpsraden aan dat de gemeentelijke organisatie nog meer tijd en energie mag steken in het aanschrijven en laten deelnemen van een zo breed mogelijke groep van inwoners. De participanten hebben de groep van deelnemers aan één van de vier participatietrajecten (het traject van het poppodium buiten beeld gehouden) soms als nauwelijks representatief ervaren. Met name het aantal deelnemers had volgens de gesproken participanten groter mogen zijn. Tevens mag volgens hen de afvaardiging van individuele burgers toenemen, naast



personen namens een belangenvereniging.

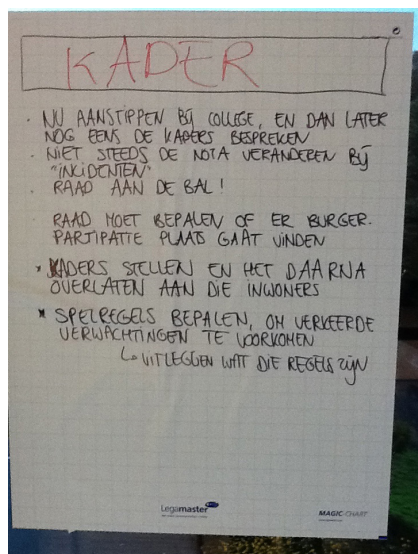
### 3.3 De rol van de raad bij burgerparticipatietrajecten

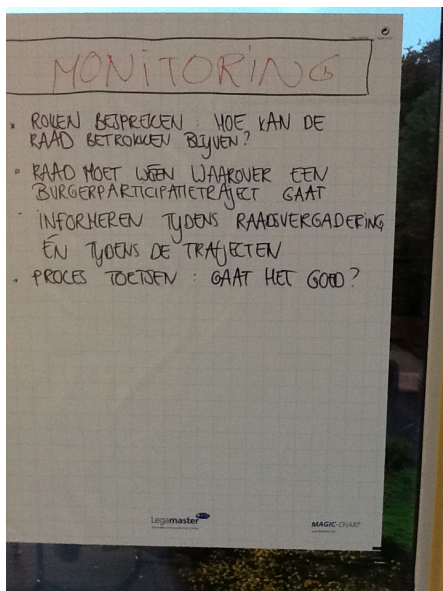
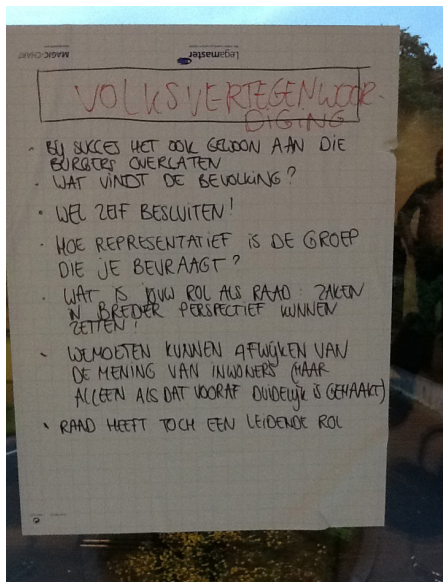
Op 24 september jl. heeft in het kader van dit rekenkameronderzoek een discussie met raadsleden over burgerparticipatie plaatsgevonden. Op basis van een casus uit een fictieve gemeente is gesproken over zowel de gewenste rol van de raad als de huidige praktijk. De volgende aspecten zijn daarbij besproken:

#### Betrokkenheid van de raad bij het bepalen van de randvoorwaarden voor burgerparticipatietrajecten

De aanwezige raadsleden waren van mening dat de raad de controle moet hebben als het gaat om de vormgeving en inrichting van burgerparticipatie in Ede. Het initiatief tot een participatietraject dient bijvoorbeeld in de raad (ter sprake) gebracht te worden, zonder dat de raad alle details hoeft te kennen. Ook moet het college geregeld informatie verstrekken over de voortgang en de opbrengsten van een traject.

De raadsleden vinden dat de nota met de uitgangspunten voor burgerparticipatie in Ede nog in de kinderschoenen staat en dat deze verder uitgewerkt moet worden. Daarbij moet er volgens de raadsleden op gelet worden dat de nota een stabiel en helder kader voor de toekomst biedt, dat bijvoorbeeld niet na elk incident wordt aangepast. De raad wil bij de uitwerking van deze uitgangspunten betrokken worden. De raad ambieert een





actieve rol in het bepalen van de criteria voor het (al dan niet) opstarten van burgerparticipatietrajecten.

Naar mening van de raadsleden ligt in de huidige praktijk het accent te zeer op consultatie in plaats van op participatie. De raad is er voorstander van dat inwoners en bedrijven meer invloed krijgen. Tegelijkertijd is de raad voorzichtig in het loslaten van de controle: de raad wil de definitieve beslissing nemen.

### Informatievoorziening over voorgenomen en lopende participatietrajecten

De bij de bijeenkomst aanwezige raadsleden vinden het belangrijk dat zij geïnformeerd worden, zowel over voorgenomen als lopende trajecten waarin burgerparticipatie wordt ingezet. Dat betreft alle aspecten van dergelijke trajecten, dus: de aanleiding, de rol van de burgers, het proces en de opbrengsten. De raadsleden hebben de indruk dat dit in de huidige praktijk te weinig gebeurt. In het bijzonder hebben sommige raadsleden aangegeven dat zij bij participatietrajecten weliswaar als waarnemer bij bijeenkomsten aanwezig mogen zijn, maar van de gemeentelijke organisatie niet mogen deelnemen aan de feitelijke gedachtevorming.

Informatie over lopende burgerparticipatietrajecten is voor de raadsleden eveneens van belang, omdat zij zich een beeld willen vormen van de betrokkenheid en representativiteit van de deelnemers. Dit inzicht willen zij laten meewegen in de besluitvorming binnen de raad.

### Besluitvorming door de raad: de raad heeft de leiding

De raadsleden die aan de discussiebijeenkomst hebben deelgenomen vinden in meerderheid dat de raad in de besluitvorming de leidende rol heeft en moet behouden. Onder meer stellen zij dat het de verantwoordelijkheid van de raad is om de voorliggende keuzen in een breder perspectief te plaatsen. De uitkomsten van participatietrajecten bieden hiervoor belangrijke informatie, maar zijn dan op zichzelf niet doorslaggevend. Dit is ook omdat er soms twijfels zijn over de representativiteit van de participanten. De raadsleden zien het als hun verantwoordelijkheid om verschillende interesses en aspecten af te wegen. Daarom vinden zij dat zij ook moeten kunnen afwijken van de meningen en conclusies die de burgers in participatietrajecten naar voren brengen.

Naar mening van de raadsleden die deel hebben genomen aan de discussiebijeenkomst, liggen het initiatief en de regie rond burgerparticipatie meer bij het college en de ambtelijke organisatie dan bij de raad. Vanuit dat gevoel vinden zij het belangrijk om meer betrokken te zijn en meer mee te kunnen doen aan burgerparticipatietrajecten, om te zien wat er speelt. Tegelijkertijd zijn zij er zich van bewust dat de leidende rol die de raad

ambieert in de besluitvorming, op gespannen voet kan komen te staan met verwachtingen van deelnemers aan participatietrajecten. Vanuit die optiek vinden zij het uiterst belangrijk dat de spelregels en verwachtingen bij aanvang expliciet en duidelijk worden gemaakt.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Hoofdvragen en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

“Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de gemeente Ede op het gebied van burgerparticipatie?  
En in hoeverre geeft zij hier in de praktijk op een doeltreffende wijze invulling aan?”

De rekenkamercommissie heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvraag samen met PBLQ Zenc enkele deelvragen opgesteld. Dit zijn de volgende:

### Visie en beleid

- Welke visie en doelstellingen heeft de gemeente Ede op het gebied van burgerparticipatie?
- Hoe ziet het beleidskader van de gemeente Ede op het gebied van burgerparticipatie er uit?
- Hoe is de kwaliteit van dit beleidskader te beoordelen?

### Burgerparticipatie in de praktijk

- Op welke wijze heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie georganiseerd?
  - Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden belegd?
  - Wat is in het bijzonder de rol van de raads werkgroep Burgerparticipatie?
- Hoe krijgen burgerparticipatietrajecten in de praktijk vorm?
  - Welke instrumenten zet de gemeente in?
  - In welke fase van de beleidscyclus doet zij dit?
- Geeft de gemeente op een doeltreffende wijze invulling aan deze burgerparticipatietrajecten?
  - Hoe beoordelen medewerkers van de gemeentelijke organisatie de burgerparticipatietrajecten?
  - Hoe beoordelen de betrokken burgers de burgerparticipatietrajecten?

## Bijlage 2: Toetsingskader

| Aspect                    | Uitgangspunten (indicatoren)   |
|---------------------------|--|
| <b>A. Visie en beleid</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De visie en de doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li><li>2. De beleidskaders op het gebied van burgerparticipatie zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li><li>3. Kwaliteit van het beleidskader:<ul style="list-style-type: none"><li>- Het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader past bij de actuele gang van zaken rond burgerparticipatie in Ede.</li><li>- Het beleidskader bevat een visie over communicatie en dienstverlening in relatie tot burgerparticipatie.</li><li>- De gemeente evalueert de wijze van burgerparticipatie, en aan de evaluatie worden eventuele consequenties verbonden die concreet worden geïmplementeerd.</li></ul></li></ol> |



| Aspect   | Uitgangspunten (indicatoren)   |
|--|--|
| <p><b>B. Burgerparticipatie in de praktijk</b></p> | <p>4. De gemeente heeft het realiseren van de doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie op een duidelijke, transparante manier georganiseerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.</li> </ul> <p>5. Procedures zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd. De gemeente heeft burgerparticipatietrajecten op een duidelijke, transparante manier ingericht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuzes maken en onderbouwen: De gemeente maakt duidelijk en motiveert waarom ze belanghebbenden wel of niet betreft bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering.</li> <li>- Participatie(proces) in kaart: De gemeente maakt duidelijk en motiveert op welke manier belanghebbenden worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Wie?</li> <li>o Wanneer?</li> <li>o In welke rol?</li> <li>o Binnen welke randvoorwaarden?</li> <li>o Binnen welke beleidsruimte?</li> <li>o Met welk doel?</li> </ul> </li> <li>- Conform wet- en regelgeving en beleid: De gemeente geeft het betrekken van belanghebbenden bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering conform de geldende wet- en regelgeving en beleid vorm.</li> <li>- Rollen in kaart: De gemeente maakt duidelijk en motiveert de verschillende rollen in het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering en committeert zich hier aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>o De rol(len) van de belanghebbenden</li> <li>o De rol(len) van het college</li> <li>o De rol(len) van de raad</li> </ul> </li> <li>- Afspraken vastleggen en communiceren: De gemeente heeft alle kaders en afspraken over de wijze van participatie in de beleids- en besluitvorming of uitvoering vastgelegd in een startnotitie en communiceert deze aan alle betrokkenen.</li> <li>- Constructieve houding: De gemeenten hanteren tijdens de beleids- en besluitvorming of uitvoering een constructieve houding: <ul style="list-style-type: none"> <li>o De gemeente is geïnteresseerd in wat belanghebbenden naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad.</li> <li>o De gemeente spant zich in om belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.</li> </ul> </li> <li>- Afspraak is afspraak: De gemeente houdt zich aan de vooraf gemaakte afspraken over de manier waarop belanghebbenden worden betrokken en de verschillende rollen in het proces, of de gemeente motiveert waarom hij van de gemaakte afspraken afwijkt.</li> <li>- Communicatie: De gemeente draagt tijdens het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering zorg voor een goede communicatie naar alle belanghebbenden: <ul style="list-style-type: none"> <li>o De gemeente maakt duidelijk en motiveert op welke manier zij de inbreng van de belanghebbenden wel of niet gebruikt.</li> </ul> </li> <li>- De gemeente informeert belanghebbenden ook over het (lang) stilliggen, uitstellen of wijzigen van de voornemens of plannen van de gemeente.</li> </ul> <p>6. Doeltreffende invulling van burgerparticipatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De bij een burgerparticipatietraject betrokken gemeentelijke medewerkers zijn over het algemeen tevreden over de meerwaarde van de (wijze van) burgerparticipatie.</li> <li>- Burgers en ondernemers zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de gemeentelijke organisatie burgerparticipatie heeft georganiseerd.</li> </ul> |

## Bijlage 3: Geïnterviewde personen

| #  | Datum     | Naam                                | Organisatie  |
|----|-----------|-------------------------------------|--|
| 1  | 27-7-2015 | Bas Tutert                          | Gemeente Ede, projectleider<br>(i.v.m. GVVP)   |
| 2  | 13-8-2015 | Anne Bisselink                      | Gemeente Ede, assistent-projectleider<br>(i.v.m. mEde maken)                               |
| 3  | 13-8-2015 | Lout van der Hoeven                 | Gemeente Ede, projectleider<br>(i.v.m. Levendig Centrum)                                   |
| 4  | 27-8-2015 | Karin Aaldering                     | Gemeente Ede, beleidsregisseur<br>(i.v.m. initiatief voor poppodium)                       |
| 5  | 27-8-2015 | Monja van der Weide                 | Zelfstandige<br>(eerder als externe deskundige betrokken bij de Overgangsnota)             |
| 6  | 27-8-2015 | Marije Eleveld                      | Gemeente Ede, wethouder<br>(i.v.m. mEde maken, Overgangsnota en initiatief voor poppodium) |
| 7  | 27-8-2015 | Leon Meijer                         | Gemeente Ede, wethouder<br>(i.v.m. GVVP)   |
| 8  | 27-8-2015 | Johan Weijland                      | Gemeente Ede, wethouder<br>(i.v.m. Levendig Centrum en initiatief voor poppodium)          |
| 9  | 9-9-2015  | Sara Bougarfa                       | Gemeente Ede, griffiemedewerker  |
| 10 | 9-9-2015  | Robert-Jan van Rheenen              | Gemeente Ede, wijkregisseur  |
| 11 | 9-9-2015  | Floris Gerritsen                    | Gemeente Ede, tijdelijk hoofd P&O  |
| 12 | 3-9-2015  | Suzette Stumpel                     | Stichting Milieuwerkgroepen Ede, bestuurslid<br>(i.v.m. GVVP)                              |
| 13 | 8-9-2015  | Egbert van Zwol                     | Dorpsraad Bennekom, bestuurslid<br>(i.v.m. GVVP)   |
| 14 | 14-9-2015 | Jos van Leerdam                     | Architectenbureau DBL<br>(i.v.m. GVVP)   |
| 15 | 15-9-2015 | Jorien Buysse                       | Inwoner gemeente Ede<br>(i.v.m. mEde maken)  |
| 16 | 15-9-2015 | Peter van Leusden                   | Inwoner gemeente Ede<br>(i.v.m. mEde maken)  |
| 17 | 16-9-2015 | Alan Geensen                        | Stichting Binnenstadmanagement Ede, bestuurslid<br>(i.v.m. Levendig Centrum)               |
| 18 | 17-9-2015 | Collin Leijenaar                    | Novae Popschool, eigenaar<br>(i.v.m. mEde Maken)   |
| 19 | 17-9-2015 | Stephan Beumer en Xander van Soelen | Strike Back Events, eigenaren<br>(i.v.m. initiatief voor poppodium)                        |
| 20 | 18-9-2015 | Geert Nieuwenhuis                   | Bewonersvereniging Ede-Centrum<br>(i.v.m. Levendig Centrum)                                |
| 21 | 29-9-2015 | Bouchra Lahrech                     | Stichting Sabiel, bestuurslid<br>(i.v.m. Overgangsnota)                                    |
| 22 | 2-10-2015 | Ronald Laagewaard                   | Voorheen: Vereniging Otterlo's Belang<br>(i.v.m. GVVP)                                     |

| #  | Datum     | Naam                              | Fractie |
|----|-----------|-----------------------------------|---------|
| 23 | 24-9-2015 | Irene van de Voort (raadslid)     | CDA     |
|    |           | Dirjanne van Drongelen (raadslid) | CU      |
|    |           | Rina Moorman (fractievoelger)     | D66     |
|    |           | Ellen Wijnsouw (raadslid)         | GB      |
|    |           | Jack de Vringer (fractievoelger)  | GB      |
|    |           | Ellen Out (raadslid)              | GL/PE   |
|    |           | Ria Maliepaard (fractievoelger)   | PvdA    |
|    |           | Gerrit Flier (raadslid)           | SGP     |
|    |           | Alexander Vos de Wael (raadslid)  | VVD     |

## Bijlage 4: Bestudeerde documentatie

| #  | Documentnaam  | Datum             |
|----|---|-------------------|
| 1  | Nota Burgerparticipatie in Ede                              | Januari 2013      |
| 2  | Motie Burgerparticipatie                                    | 12 december 2013  |
| 3  | Motie Burgerparticipatie bij bezuinigingen                  | 7 november 2013   |
| 4  | Raadsbesluit nota Burgerparticipatie                        | 15 februari 2011  |
| 5  | Raadsbrief notitie burgerparticipatie                       | 15 februari 2011  |
| 6  | Raadsvoorstel burgerparticipatie: de Zeister aanpak         | 26 november 2013  |
| 7  | Evaluatieonderzoek naar Raadswerkgroepen in de gemeente Ede | 30 september 2013 |
| 8  | Ede 2012: Inwoners aan het woord                            | 2012              |
| 9  | Ede 2014: Inwoners aan het woord                            | 2014              |
| 10 | Ik ben een mEdemaker  | Voorjaar 2015     |
| 11 | mEdemaken schatkaart  | 19 mei 2015       |
| 12 | Bijlage Cultuur mEdemaken                                   | April 2015        |
| 13 | Aanbevelingen mEdemaken Leerlingenvervoer                   | 3 februari 2015   |
| 14 | Memo raad: Stand van Zaken mEde Maken                       | 9 december 2014   |
| 15 | Visie Ede 2025  | Maart 2012        |
| 16 | MPG 2014, deel 1: de projecten                              | 9 april 2014      |
| 17 | MPG 2014, deel 2: de portefeuille                           | 9 april 2014      |
| 18 | Programmarekening 2011                                      | Mei 2012          |
| 19 | Programmarekening 2012                                      | April 2013        |
| 20 | Programmarekening 2013                                      | April 2014        |
| 21 | Programmabegroting 2013 – 2016 Ede gaat ervoor!!            | 27 september 2012 |
| 22 | Programmabegroting 2014-2017                                | 1 oktober 2013    |
| 23 | Programmabegroting 2015-2018                                | Onbekend          |
| 24 | Convenant 2014-2018   | 8 mei 2014        |
| 25 | Perspectiefnota 2016-2019                                   | Voorjaar 2015     |
| 26 | Raadsbesluit bij Perspectiefnota 2016-2019                  | 16 juni 2015      |
| 27 | Vergadermodel Presidium                                     | Oktober 2012      |
| 28 | Memo Resultaten evaluatie Beeldvormende Bijeenkomsten PDE   | 11 mei 2016 (?)   |
| 29 | Memo PDE  | 26 augustus 2014  |
| 30 | Format beleidsontwikkeling (aangepast)                      | Februari 2015     |
| 31 | Format en huisregels vergadermodel Ede                      | 17 september 2013 |
| 32 | Toelichtingen Beeldvormende Bijeenkomst PDE (anoniem)       | Onbekend          |

(Footnotes)

- 1 Het gaat hierbij om omvang in termen van doorlooptijd, aantallen bijeenkomsten, ingezette capaciteit etc.

