



Participatie

Een onderzoek naar het samenspel tussen burgers en lokale overheid

Colofon

Uitgave: Rekenkamer Middelburg

Informatie: middelburg@rekenkamerkvm.nl
<https://www.rekenkamerkvm.nl>

Datum: 18 maart 2021

Versie: Definitief

Status: t.b.v. gemeenteraad

Samenvatting

De samenleving en de bestuurlijke omstandigheden veranderen in rap tempo. Die veranderingen zijn ook voelbaar in de lokale politiek. Dat vraagt een meer participatief samenspel tussen inwoners en de lokale overheid, waarbij dit nog wordt versterkt door de komst van de Omgevingswet. De gemeente Middelburg werkt al geruime tijd aan dit samenspel door bijvoorbeeld het wijkgericht werken, maar ook bij het opstellen van de nieuwe omgevingsvisie.

De Rekenkamer Middelburg heeft onderzocht hoe het veranderende samenspel tussen inwoners en de gemeente is georganiseerd. Wij realiseren ons dat dit samenspel een dieperliggende betekenis heeft door de veranderende verhoudingen in Nederland. Toch hebben we ons in dit rapport beperkt tot de opzet, het bestaan en de werking van ambities en het geformuleerde beleid en de mate van effectiviteit: wat is er bedacht, hoe dat is uitgewerkt en hoe pakt dat in de praktijk uit?

We constateren dat raad en ambtelijk apparaat voortvarend zijn gestart met beleid en doelstellingen. Dat is ook uitgewerkt in een aantal instrumenten. Hoe dat alles handen en voeten en vooral financiering krijgt is minder helder. De toepassing in de praktijk laat nog de nodige ruimte voor verbetering zien. Ook dient participatie meer te worden dan een 'moetje', het dient nog te worden 'verinnerlijkt' en onderdeel te worden van de werkwijze van zowel raad als ambtenaren.

We bevelen dan ook aan te zorgen dat er voldoende personele en financiële ruimte is om de ambities m.b.t. participatie tot hun recht te laten komen. Participatie moet van het begin af aan een plek krijgen in het proces, waarbij recht gedaan wordt aan de aard van het project (maatwerk dus).

Tot slot: de in dit rapport genoemde bevindingen en aanbevelingen betreffen deels opstartperikelen. Maar voor een ander deel is het de opmaat naar het anders met elkaar omgaan in het besturen van de gemeente. We bevelen u dan ook aan een maatschappelijk debat over democratie met elkaar te gaan voeren, omdat het meer is dan alleen de politieke dimensie.

Inhoud

SAMENVATTING	3
INHOUD	4
1 INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING	5
1.2 REIKWIJDTE ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN	5
1.2.1 Doelstelling onderzoek	6
1.2.2 Deelvragen	6
1.3 AFBAKENING	7
1.4 UITVOERING ONDERZOEK	7
1.5 NORMENKADER	8
1.6 LEESWIJZER	9
2 THEORETISCH KADER: WAT IS PARTICIPATIE?	10
2.1 HET BEGRIP PARTICIPATIE NADER BESCHOUWD	10
2.2 JURIDISCH- EN BELEIDSKADER	11
2.2.1 Europees Handvest	11
2.2.2 Landelijke wet- en regelgeving	12
2.2.3 Toekomstige wetgeving: de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau	12
3 PARTICIPATIE IN DE MIDDELBURGSE PRAKTIJK	14
3.1 AMBITIE, VISIE EN DOELSTELLINGEN	14
3.2 MIDDELBURGS BELEID EN REGELGEVING	15
3.3 MIDDELBURGSE PRAKTIJK: ERVARINGEN EN EFFECTIVITEIT	15
4 BEVINDINGEN	17
4.1 BEVINDINGEN OVER AMBITIE, VISIE EN DOELSTELLINGEN	17
4.2 BEVINDINGEN OVER BELEIDSKADER EN INSTRUMENTEN	17
4.3 ERVARINGEN / EFFECTIVITEIT	18
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	20
5.2 CONCLUSIES OP BASIS VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	21
5.2.1 Conclusies over ambitie, visie en beleidsdoelstellingen	21
5.2.2 Conclusies over beleidskader en instrumenten	23
5.2.3 Conclusies over ervaringen en de effectiviteit van het beleid	25
5.4 AANBEVELINGEN	28
6 WEDERHOOR COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	29
7 REACTIE REKENKAMER MIDDELBURG	31
BIJLAGE I: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De visie op onze samenleving en de rol van de overheid verandert snel. Steeds meer worden andere verantwoordelijkheden en manier van werken van de gemeente verwacht.

Zeker de laatste jaren heeft beleidsvorming op basis van maatschappelijke initiatieven een grote vlucht genomen. Dat heeft te maken met het toegenomen besef dat de overheid niet meer de oplosser van alle vraagstukken kan zijn. En burgers kunnen niet langer uitsluitend consument van beleidsproducten en -diensten zijn. Daarom hebben veel gemeenten, mede naar aanleiding van wetgeving, de afgelopen decennia gewerkt aan nieuwe vormen van participatie om er voor te zorgen dat de lokale overheid kan doen wat haar inwoners wensen en verwachten.

Een grote rol voor participatie en de verandering van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving vragen ook een andere rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft traditioneel een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende, en een controlerende rol.

Daarbinnen moet ruimte gegeven gaan worden aan burgerinitiatieven. Inwoners oefenen op die manier invloed uit op de juridische, financiële of beleidsmatige kaders. Tegelijkertijd kunnen inwoners met deskundigheid ook een belangrijke rol spelen bij de controlerende functie, denk aan vormen van burgeraudits. Lokaal zijn de politieke verschillen vaak minder groot en moet een volksvertegenwoordiger ook nadenken over de vertegenwoordiging van alle belangen bij een vraagstuk. Het komt er op neer dat participatie ook een andere invulling betekent van de drie traditionele rollen van een gemeenteraad.

Kortom, het openbaar bestuur vestigt al decennia lang aandacht op het ontwikkelen van het samenspel tussen de gemeente en haar burgers. De veranderende relatie tussen overheid en samenleving vraagt om reflectie op de rol van het ambtelijk apparaat, het college en uiteraard vooral op die van de gemeenteraad.

Zeker ook gezien in het daglicht van de invoering van de Omgevingswet. Deze nieuwe wet kan niet los gezien worden van de veranderde relatie en samenspel tussen de gemeente en haar burgers.

1.2 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen

De veranderingen ten aanzien van participatie vinden op dit moment plaats binnen verschillende speelvelden. Waar de ene inwoner nog sterk leunt op de lokale overheid, neemt de andere inwoner volop de ruimte om zijn eigen initiatief te ontplooiën. Waar de ene gemeentelijke medewerker nog binnen de burelen van het gemeentehuis tot planvorming komt, gaat de andere gemeentelijke medewerker naar 'buiten' om met de burger aan de slag te gaan.

In deze boeiende overgangsfase wil de Rekenkamer Middelburg weten hoe de gemeente er voor staat op gebied van participatie: wat gaat goed? Wat kan beter? Hoe kan de gemeente mee in deze snelle veranderingen?

Ook tijdens het rondje raadsfracties dat de Rekenkamer jaarlijks doet is in verschillende fracties de vraag gesteld hoe burgers zijn/worden betrokken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid. Dit was voor ons mede aanleiding om dit onderwerp in het onderzoeksprogramma 2020 op te nemen.

In dit onderzoek definiëren wij burger als zijnde een inwoner van de gemeente en geen bestuurder uit die gemeente. Onder burgers vallen dus bijna alle inwoners van een gemeente als zijnde individuen maar ook als zijnde georganiseerd in groepen zoals wijkraden, belangengroepen en verenigingen. Ook ondernemers vallen eronder.

1.2.1 Doelstelling onderzoek

De Rekenkamer heeft met dit onderzoek de volgende doelstelling voor ogen¹:

Nagaan in hoeverre de gemeente op schema ligt om de ambities op het gebied van burger- en overheidsparticipatie waar te maken en of deze doelmatig en doeltreffend zijn.

In dit onderzoek is de centrale onderzoeksvraag:

Hoe geeft de gemeente Middelburg invulling aan het vastgestelde beleid en de ambities voor het samenspel tussen burgers en de gemeente en is deze invulling toekomstbestendig met inachtneming van de nieuwe wetgeving?

1.2.2 Deelvragen

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal ook antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

1. Wat verstaan we onder participatie (definiëren van het begrip)?
2. Welke wet- en regelgeving en beleidskaders zijn van toepassing op participatie?
3. Hoe is participatie vastgelegd in de gemeentelijke beleidsdocumenten en/of verordeningen?
4. Welke activiteiten heeft de gemeente Middelburg de afgelopen jaren ondernomen op het gebied van participatie?
5. Wat gebeurt er in de gemeente Middelburg op het gebied van participatie die uit burgers zelf voortkomt (maatschappelijke initiatieven)?
6. Wat betekent participatie voor de rol van de gemeente en de onderscheiden actoren (raad, college, burgemeester en ambtenaren)?

¹ Uit: aanbiedingsbrief van de rekenkamer naar de griffier van de gemeente

7. Wat is de omvang van het budget voor participatie en hoe is dit budget gealloceerd?
8. Waar liggen in de periode 2021 – 2023 concrete kansen voor vernieuwing en verbetering op het gebied van participatie, zowel voor initiatiefnemers, ambtenaren, college als de gemeenteraad?

1.3 Afbakening

In recente wetgeving (de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet) neemt burgerbetrokkenheid een prominente rol in. De wetgever heeft bepaald dat partijen bij het besluitvormingsproces worden betrokken voordat de formele besluitvormingsprocedure aanvangt. Op die manier wordt burgerbetrokkenheid in de wet verankerd als betrokkenheid aan de voorkant van de beleidsvorming zodat partijen mee kunnen denken over nieuwe ontwikkelingen. In dit onderzoek worden de Wmo, de Jeugdwet en Participatiewet niet onderzocht.

In dit onderzoek worden geen evaluaties van participatietrajecten uitgevoerd, omdat dit onderdeel uitmaakt van het onderzoek van het extern bureau Berenschot. Berenschot evalueert thans een aantal participatietrajecten en een belangrijk onderdeel van de opdracht is dat de organisatie leert haar eigen trajecten te evalueren.

1.4 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. In deze fase hebben we met de contactpersoon van de gemeente afgestemd welke stukken we willen inzien en gesprekken gevoerd over de onderzoeksvragen.
2. Literatuurstudie. Wij hebben kennis genomen van voor het onderzoek beschikbaar gestelde relevante stukken.
3. Gesprekken en interviews. Met enkele personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp, hebben wij interviews gehouden. Van deze interviews is een verslag gemaakt, dat ter accordering aan de geïnterviewden is voorgelegd. Het overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in de bijlagen.
4. Schrijven van het concept onderzoeksrapport. Dat is voor wederhoor voorgelegd aan het college. Op de ontvangen reactie op het conceptrapport hebben wij een nawoord geschreven.
5. Het definitieve rapport is aangeboden aan de gemeenteraad.

1.5 Normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen toetsen, passen we een *normenkader* toe². Het normenkader fungeert als leidraad bij de analyse van de informatie en de totstandkoming van de bevindingen en luidt als volgt:

Ambitie, visie & doelstellingen:

- ◆ De ambitie op het gebied van burgerparticipatie en overheidsparticipatie is vastgelegd.
- ◆ De visie op het gebied van participatie met burgers is helder geformuleerd.
- ◆ De doelstellingen op het gebied van participatie zijn SMART geformuleerd.

Beleidskader en -instrumenten:

- ◆ Er is een beleidskader vastgesteld om de participatie tussen burgers en overheid te vergroten c.q. te versterken.
- ◆ Instrumenten om inwoners meer te betrekken bij planvorming voor gemeentelijk beleid zijn helder omschreven.
- ◆ Beleidsinstrumenten om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren dan wel te ondersteunen zijn helder omschreven.
- ◆ Het budget is gealloceerd in de programmabegroting en verantwoording vindt plaats via de jaarrekening.

Ervaringen en effectiviteit:

- ◆ De omschreven (beleids-)instrumenten worden in de praktijk toegepast.
- ◆ Er is periodiek contact met burgers over gerealiseerde participatieprojecten.
- ◆ De doelen die met burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden beoogd, zijn in de praktijk gerealiseerd.
- ◆ De ervaringen met burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden periodiek gedeeld met de gemeenteraad.

² Zie ook onderzoek door Rekenkamer Rucphen

We hanteren bij dit onderzoek de volgende kwalificaties bij het toetsen van de normen:

Constatering	Kwalificatie
aan de norm is voldaan	geen verbetering nodig
aan de norm is deels voldaan	enige verbetering mogelijk
over de norm is informatie aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie of de informatie voldoet niet geheel aan de norm	veel verbetering mogelijk
over de norm is geen informatie aangetroffen of de informatie is onjuist, of de procedure/wet wordt niet nageleefd	niet meetbaar

Bij het beantwoorden van de deelvragen maken we een combinatie tussen het normenkader en de bovenstaande kwalificaties. Dus we toetsen aan het normenkader, en op basis van de bevindingen geven we één van de bovenstaande vier scores.

1.6 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk. In de inleiding wordt het kader geschetst waarbinnen het onderzoek plaats vindt. Concreet gaat het dan over de aanleiding (paragraaf 1), waar het onderzoek wel en niet op ingaat met daarbij de onderzoeksvragen (paragraaf 2), de methode (paragraaf 3) en het normenkader (paragraaf 4).

In het tweede hoofdstuk is het theoretisch kader beschreven. Dit hoofdstuk gaat nader in op het begrip participatie (paragraaf 2.1) en het juridisch kader (paragraaf 2.2).

In hoofdstuk drie volgt een uiteenzetting van wat we hebben aangetroffen. Dit wordt beschreven langs de drie lijnen van het normenkader, dus ambitie, visie en doelstellingen (paragraaf 3.1), lokaal beleid en regelgeving (paragraaf 3.2) en de Middelburgse praktijk (paragraaf 3.3).

In hoofdstuk vier confronteren we het kader met de praktijk: wat valt op langs de lijn van ambities, beleid(instrumenten) en effectiviteit?

In het vijfde hoofdstuk trekken we conclusies door een combinatie te maken tussen de deelvragen, het normenkader en het kwalificeren van de normen. We hebben aan elke deelvraag normen gekoppeld, zodat we kunnen toetsen op welke wijze aan de norm is voldaan (paragraaf 5.1). Tenslotte voorzien we deze conclusies waar nodig van aanbevelingen (paragraaf 5.2).

2 Theoretisch kader: Wat is participatie?

In dit hoofdstuk beschrijven we het theoretisch kader, dus welke wet- en regelgeving en beleid zijn van toepassing als het over participatie gaat. Voordat we dit gericht kunnen beschrijven gaan we eerst dieper in op het begrip participatie: wat is het precies –en wat is het niet– in de context van dit onderzoek?

2.1 Het begrip participatie nader beschouwd

De nieuwe verhouding tussen overheid en burgers is een zoektocht. Er worden dan ook geregeld verschillende termen gebruikt als het gaat over het participeren van burgers bij gemeentelijk beleid. Waar vaak over ‘burgerparticipatie’ wordt gesproken, komt de term ‘overheidsparticipatie’ tegenwoordig vaker naar voren.

Bij burgerparticipatie participeren inwoners in een initiatief van de gemeente. Inwoners krijgen de kans om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en/of uitvoering van plannen van de gemeente.

Bij overheidsparticipatie staat het initiatief van inwoners centraal en faciliteert de gemeente dat indien nodig³.

In essentie komen beide vormen van participatie neer op burgerbetrokkenheid en de rol van de overheid in relatie tot de burgers.

Maar het veranderde perspectief van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie is niet vreemd. Dat komt mede door de kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving, “de doe-democratie”. Met deze nota wil het kabinet ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijke initiatieven en actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie⁴. Doe-democratie gaat verder dan meedenken, zoals de klassieke inspraak of de wat modernere interactieve beleidsvorming. Het is een vorm van burgerparticipatie die bestaat uit initiatieven van burgers.

³ Uit: Participatiemonitor, een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

⁴ Uit: De doe-democratie, 2013

In onderstaand schema is de verschuiving in beeld gebracht⁵:



Concluderend kunnen we stellen, dat burgerparticipatie en overheidsparticipatie in essentie overeenkomen. Het gaat bij beide vormen over burgerbetrokkenheid en de rol van de overheid. Het grote verschil is dat er bij burgerparticipatie sprake is van een initiatief van de gemeente waar burgers in participeren en bij overheidsparticipatie een initiatief van (groepen) burgers waar de gemeente in participeert. Omdat de overeenkomsten sterk zijn, gebruiken we in dit rapport de term 'participatie'. Dan bedoelen we dus én burgerparticipatie én overheidsparticipatie.

2.2 Juridisch- en beleidskader

2.2.1 Europees Handvest

De rol van burgers bij overheidsbeleid kent zijn grondslag in het Europees Handvest inzake lokale autonomie dat op 1 juli 1991 in werking is getreden voor Nederland. Het Handvest is opgesteld door de Raad van Europa. Het bevat bepalingen over rechten van de plaatselijke overheid en strekt ertoe hun autonomie ten opzichte van de centrale overheid te beschermen en te versterken. In Nederland vallen gemeenten en provincies onder de werking van dit Handvest.

Het Aanvullend Protocol, in 2010 goedgekeurd door de Eerste en de Tweede Kamer, vult het Europees Handvest aan met regels over het recht op burgerparticipatie. Het recht op burgerparticipatie is het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop

⁵ Uit: Burgerparticipatie of Overheidsparticipatie: Hoe dienend is uw gemeente?, Berenschot, mei 2013

invloed uit te oefenen. Het recht op burgerparticipatie is breed geformuleerd. Het gaat dus om regels die betrekking hebben op het actief en passief kiesrecht en op het recht in te spreken en te participeren in besluitvorming die de burgers raakt. Maar ook over maatregelen om bepaalde categorieën personen die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen bij participatie daaraan behoefte hebben. Hierbij kan gedacht worden aan groepen in de samenleving die in zijn algemeenheid bij participatieactiviteiten sterk ondervertegenwoordigd zijn. Dat kunnen jongeren zijn, bewoners van achterstandswijken of mensen uit etnische minderheden⁶.

2.2.2 Landelijke wet- en regelgeving

De belangrijkste bepalingen die het recht op burgerparticipatie regelen zijn te vinden in de Grondwet, de Kieswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeente- en Provinciewet.

Als het gaat over participatie dan noemen we allereerst artikel 170 lid 1 onder c Gemeentewet, waarin is bepaald dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

Daarnaast zijn er formele momenten waarop partijen op grond van de wet betrokken worden bij de besluitvormingsfase. Die zijn geregeld in:

- ◆ Inspraakprocedure afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- ◆ Inspraakverordening op grond van artikel 150 lid 1 Gemeentewet

De betrokkenheid via deze wetgeving kenmerkt zich onder andere door het indienen van zienswijzen of het bezwaar maken tegen het voorgenomen besluit.

2.2.3 Toekomstige wetgeving: de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau

Binnen afzienbare tijd worden twee wetten van kracht waarin participatie een belangrijke rol speelt: de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

De nieuwe Omgevingswet is een samenstel van tientallen wetten en honderden regelingen over omgevingsrecht. Dit alles wordt in één wet en vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) geïntegreerd, de zogeheten Omgevingswet.

De invoeringsdatum is onlangs verschoven naar 1 januari 2022. De Omgevingswet gaat in de kern over ruimte geven, loslaten en vertrouwen, over een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. Overigens wordt op dit moment landelijk een stevige discussie gevoerd over de haalbaarheid van de invoering van dit nieuwe stelsel.

⁶ Uit: Kamerstukken Staten Generaal, vergaderjaar 2010-2011, Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, nr. 32.524

De Omgevingswet wil meer ruimte geven voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. Daarin wegen de belangen van betrokkenen nadrukkelijk mee. De nieuwe instrumenten, ruimere afwegingsruimte voor de gemeente en de ontsluiting van alle relevante informatie over de omgeving voor iedereen maakt van de leefomgeving een heel ander speelveld. De gemeente is geen allesbepaler, die boven de partijen staat, maar maakt deel uit van een netwerksamenleving waar ruimte is voor de invloed en energie van verschillende partijen. Alle betrokkenen moeten daarin een nieuwe plaats vinden, voor wat betreft positie, rol en houding.

Het wetsvoorstel voor de Wet versterking participatie op decentraal niveau regelt de Gemeentewet door de verplichte inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening, waarin gemeenten ook het uitdaagrecht (de Nederlandse variant van “Right to Challenge”) van inwoners en maatschappelijke partijen kunnen regelen. Het uitdaagrecht houdt in dat een groep inwoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft het advies over dit wetsvoorstel op 30 september 2020 vastgesteld. Het wetsvoorstel is nog niet aangeboden aan de Tweede en de Eerste Kamer.

⁷ Zie internetsite van de VNG <https://vng.nl/artikelen/wat-is-het-right-to-challenge>

3 Participatie in de Middelburgse praktijk

In het voorgaande hoofdstuk is het kader geschetst waarbinnen de gemeente participatie kan organiseren. In dit hoofdstuk zoomen we dieper in op de praktijk in Middelburg: hoe participeren inwoners in hun gemeente? En hoe participeert de gemeente in maatschappelijke initiatieven? Dit hoofdstuk volgt de drie blokken uit het normenkader: ambitie en visie, beleidsinstrumenten en ervaringen. In hoofdstuk vier leggen we het normenkader naast de praktijk.

3.1 Ambitie, visie en doelstellingen

In 2017 is de visie op participatie vastgelegd in de nota “Participatie: Doen en leren!”. Het college heeft bij het vaststellen van haar werkprogramma 2018-2022 daarop voortgeborduurd. Het stimuleren van participatie en bewonersinitiatieven heeft een prominente plek gekregen in het werkprogramma, alsmede het oprichten van een fonds voor participatie.

De ambitie van het college is de visie uit te voeren. Dat betekent om te beginnen het vastleggen van de rollen en bevoegdheden van raad, college, medewerkers en initiatiefnemers. Maar ook wil het college meer zeggenschap neerleggen bij wijkteams, dorpssteams en/of wijktafels. Verder wil het college op een aantal punten de invloed van inwoners verder vergroten. Dit moet leiden tot maatschappelijke betrokkenheid zonder drempels en vooraf vertrouwen hebben in de inwoners⁸.

In het werkprogramma is ook vermeld dat er een fonds voor participatie komt. Uit dit fonds worden de initiatieven vanuit de samenleving financieel ondersteund⁹. Het werkprogramma zegt niets over de financiële omvang van dit fonds. Uit voorstellen blijkt dat in de jaren 2018 en 2019 een totaalbedrag van 60.000 euro beschikbaar is gesteld voor participatie. Op 30 september 2020 is tijdens de raadsvergadering door de raad ingestemd met het beschikbaar stellen van een budget van 25.000 euro in 2021 en 25.000 euro in 2022. Uit het raadsvoorstel blijkt dat dit budget bestemd is voor het verder realiseren van de ambitie uit het werkprogramma, dus het uitvoeren van de visie¹⁰.

Vooruitlopend op de verplichte Omgevingsvisie per 2024 op grond van de nieuwe in te voeren Omgevingswet spreekt het college haar ambitie uit direct aan de slag te gaan met de Omgevingsvisie en deze in de raadsperiode 2018-2022 vast te stellen. In het proces om te komen tot de visie krijgt participatie een voorname rol¹¹. Bij het proces om tot een Omgevingsvisie te komen worden volgens de Startnotitie

⁸ Uit: Werkprogramma 2018-2022 Toekomstbestendig Middelburg

⁹ Uit: Werkprogramma 2018-2022 Toekomstbestendig Middelburg

¹⁰ Uit: 20-117 rvs budget participatie 2021 2022 en Besluitenlijst extra raadsvergadering 30 september 2020

¹¹ Uit: Werkprogramma 2018-2022 Toekomstbestendig Middelburg

Omgevingsvisie Middelburg 2022 inwoners, ondernemers en bezoekers van de gemeente Middelburg betrokken.

Van de gereserveerde middelen voor de invoeringskosten van de Omgevingswet ad 1,2 miljoen euro (per jaar 300.000 euro over de periode 2018 t/m 2021) is 100.000 euro begroot voor participatie. Het merendeel van de 100.000 euro zal volgens de startnotitie ten behoeve van de Omgevingsvisie worden ingezet¹².

3.2 Middelburgs beleid en regelgeving

In december 2005 is de inspraakverordening door de raad vastgesteld. Via deze verordening wordt de wijze waarop inwoners worden betrokken bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid geregeld. De inspraak dient drie doelen, namelijk¹³:

1. Inwoners hebben de mogelijkheid hun mening kenbaar te maken;
2. Als hulpmiddel voor belangenafweging, en ten derde
3. Het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

De wettelijke verankering van deze vorm van participatie leidt ertoe dat dit in de praktijk veelvuldig wordt toegepast. Net zoals de andere vorm van inspraak: het spreekrecht tijdens commissievergaderingen. Het eerste deel van iedere commissievergadering is standaard gereserveerd voor inwoners. Zij kunnen dan hun zienswijze geven over beleid of een project dat is geagendeerd. Het inspraakrecht is ook bedoeld om de aandacht te vestigen op een thema; inwoners kunnen ook een nieuw idee inbrengen.

In aansluiting op de nota “Participeren: Doen en leren!” is in 2018 de Participatiecode door de raad vastgesteld. De Participatiecode biedt een kader voor de mate waarin inwoners invloed uit kunnen oefenen op het gemeentelijk beleid. De Participatiecode bestaat uit een set spelregels en bieden een leidraad vooraf, handvatten voor onderweg en een toetsingskader bij het monitoren en evalueren achteraf¹⁴.

3.3 Middelburgse praktijk: ervaringen en effectiviteit

Het college is aantoonbaar stappen aan het zetten in haar ambitie, dus uitvoering geven aan de visie. Bijvoorbeeld door meer budget toe te kennen aan de wijken. Het proces om te komen tot een Omgevingsvisie wordt samen met diverse betrokken partijen opgepakt, en enkele participatietrajecten zijn opgepakt. Ook wordt standaard in het sjabloon voor raadsvoorstellen opgenomen hoe met communicatie en participatie wordt omgegaan.

¹² Uit: Startnotitie Omgevingsvisie Middelburg 2022, vastgesteld door de raad in haar vergadering op 16 april 2020

¹³ Uit: Inspraakverordening Middelburg, gepubliceerd 7 december 2005

¹⁴ Uit: Gewijzigd raadsvoorstel vaststellen Participatiecode, 4 juni 2018

De gemeente heeft enkele participatietrajecten doorlopen, sommigen goed zoals het formuleren van de cultuurnota, andere minder goed¹⁵. Wat als gemene deler naar voren komt is dat participatie plaatsvindt aan de achterkant van het beleidsproces. De kosten voor de participatietrajecten in grote projecten zoals de Trekdijk of het Waterpark Veerse Meer worden gedekt vanuit de beschikbare middelen voor het specifieke project.

In november 2019 is de motie 'Burgerparticipatie' unaniem aangenomen. Met de motie vraagt de raad het college om de evaluatie van het participatiebeleid versneld uit te voeren en de raad voorstellen tot verbetering te doen. Het bureau Berenschot voert de evaluatie uit. Enerzijds wordt een drietal participatietrajecten onderzocht. Daarnaast is een belangrijk doel als organisatie te leren evalueren. De kosten voor de uitvoering van deze motie zijn 30.000 euro. Hiervan wordt 20.000 euro gedekt uit het restant budget Participatie: Doen en leren! (dan blijft er nog 13.000 euro over) en 10.000 uit het restantbudget Participatie Trekdijk (dan blijft er nog 33.000) over. Omdat de gemeente het participatiebeleid evalueert ziet de Rekenkamer geen aanleiding om op dit vlak nader onderzoek te verrichten.

Naast de inspraak- en inspreekmogelijkheden, kijken we naar andere manieren waarop Middelburgers hun stem uit kunnen brengen over ontwikkelingen in hun leefomgeving. Want inwoners vragen vandaag de dag steeds meer ruimte aan de voorkant door samen na te denken, te beslissen en te handelen. Soms omdat ze het beter kunnen. Soms omdat ze vinden dat door dingen samen te doen, hun wijk of buurt leuker wordt.

Zo kunnen inwoners online meedenken door het gesprek aan te gaan met de gemeente en andere inwoners via social media. Het burgerplatform Middelburgers.nl is in de lucht. Ook is een aantal keren een online enquête uitgezet.

Daarnaast kent de gemeente het wijkgericht werken. Het wijkgericht werken bestaat uit enerzijds de wijkteams en anderzijds de wijktafel. De essentie van het wijkgericht werken is de samenwerking tussen de gemeente, de wijkbewoners en professionele instanties om de leefomgeving op het fysieke en sociale gebied te verbeteren en de betrokkenheid van de wijkbewoners bij de leefomgeving te vergroten. De wijkteams zijn het gespreks- en discussieforum, de wijktafel is het instrument voor informatieuitwisseling en de wijkmanager is het centraal aanspreekpunt¹⁶.

Het wijkgericht werken is een manier van werken waar maatschappelijke initiatieven van inwoners een podium kunnen krijgen. De wijk- en dorpteams bestaan uit bewoners die invloed uit weten te oefenen op het beleid. De vraag is wel of de vrijwilligers hun achterban, dus de wijkbewoners, goed kunnen vertegenwoordigen, dan wel of de wijkbewoners zich herkennen in de vrijwilligers en zich betrokken voelen via dit instrument.

En tot slot zijn er verschillende adviesorganen die gevraagd en ongevraagd advies geven over een bepaald vakgebied.

¹⁵ Uit: Memo-actieve informatie, Plan van aanpak evaluatie participatiebeleid, 17 maart 2020

¹⁶ Uit: Notitie Burgerparticipatie en Wijkgericht werken, 2013

4 Bevindingen

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe participatie in Middelburg is geregeld en wordt uitgevoerd. In dit vierde hoofdstuk confronteren we het normenkader en de praktijk, ook weer langs de lijn van ambitie en visie, beleidsinstrumenten en ervaringen. Elke norm geven we een kwalificatie. Op die manier kunnen we conclusies trekken en eventueel aanbevelingen geven.

4.1 Bevindingen over ambitie, visie en doelstellingen

Het college heeft een visie op participatie en bewonersinitiatieven. De visie is helder omschreven in het rapport “Participeren: Doen en leren!” en breed gesteund in de raad en omarmd. De ambitie van het college is in de periode 2018-2022 de visie uit te voeren en zij koppelt daar concrete acties aan:

- ◆ de rollen en bevoegdheden van raad, college, medewerkers en initiatiefnemers vastleggen.
- ◆ de Participatiecode wordt ingevoerd. De Participatiecode is een concrete uitwerking van de visie, zij biedt handvatten voor het toepassen van participatie.
- ◆ meer zeggenschap neerleggen bij wijkteams, dorpssteams en/of wijktafels.
- ◆ invloed van inwoners verder vergroten.

4.2 Bevindingen over beleidskader en instrumenten

Het college heeft een beleidskader in de vorm van de Participatiecode. De Participatiecode bestaat uit een dertiental spelregels. Daarnaast past het college verschillende instrumenten toe die inwoners invloed geven bij de planvorming. Denk hierbij aan de inspraak- en inspreekmogelijkheden en de participatietrajecten.

Over de inspraak- en inspreekmogelijkheden merken we op dat dit vormen van participatie zijn waarbij inwoners bij de besluitvorming worden betrokken. In feite heeft op dat moment al een lange voorbereiding plaatsgevonden en lijkt de pap al grotendeels te zijn gestort. Op de vraag wat met de input van insprekers wordt gedaan, hebben we in het onderzoek geen concreet antwoord op deze vraag gekregen. Het is daardoor voor de Rekenkamer onduidelijk wat vervolgens met de informatie van insprekers gebeurt. De Rekenkamer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat op het moment van inspreken, de besluitvorming klaar ligt als raadsvoorstel in diezelfde vergadering.

Daarnaast zijn er instrumenten die initiatieven uit de samenleving stimuleren. Voorbeelden zijn het wijkgericht werken, sociale media en de ingestelde

adviesorganen. Deze instrumenten zijn beschreven en inwoners kunnen meer informatie hierover vinden op de site van de gemeente.

Hoewel de instrumenten bestaan en zijn omschreven, blijft het onduidelijk hoe de gemeente omgaat als een initiatief uit de samenleving het gemeentehuis bereikt. In de praktijk lijkt het per afdeling verschillend of en hoe zo'n initiatief wordt opgepakt. Tijd en geld zijn veel gehoorde redenen om eerder niets te doen, dan het initiatief te omarmen en ermee aan de slag te gaan.

Wat betreft het geldaspect zien we wel dat de gemeente vanuit verschillende invalshoeken investeert in participatie. Budget wordt ingezet voor personeelskosten en het wijkgericht werken, en er is deels geïnvesteerd in het participatiefonds. Anderzijds worden participatietrajecten bekostigd vanuit de projectgelden.

4.3 Ervaringen / effectiviteit

Alle omschreven instrumenten worden in de praktijk toegepast. De vraag is vervolgens of ze effectief zijn.

Het betrekken van inwoners lijkt de gemeente 'te overkomen'. Inwoners verenigen zich en komen in opstand tegen het beleidsvoornemen of het project. In die gevallen krijgt participatie onbedoeld een negatieve klank, want het komt voort uit onvrede en levert georganiseerde weerstand op tegen het beleid of project dat zich al in een vergevorderd ontwikkelstadium bevindt.

De Rekenkamer ziet dat het wijkgericht werken is opgezet en bestaat. Dat blijkt uit de aanwezigheid van de wijk-/dorpsteams, de wijk-/dorpstafels en de positionering van de wijkmanagers. Maar de werking in sommige wijken en dorpen is beperkt. Dat heeft dan te maken met het brede draagvlak en betrokkenheid met de wijkaanpak in een wijk of dorp, maar ook met de ingebrachte onderwerpen. Het gaat dan vooral over de straatverlichting, losliggende tegels en andere praktische problemen in de openbare ruimte, terwijl het in essentie meer over de brede leefbaarheidsaspecten en de uitvoering van gemeentelijke taken zoals veiligheid en groenbeheer zou moeten gaan.

Participatie is ook niet sec iets instrumenteels. Juist niet. De mate waarin inwoners invloed uit kunnen oefenen op het beleid van de gemeente en de effectiviteit van participatie hebben te maken met de manier waarop de ambtenaren, het management, het college en de raad intrinsiek gemotiveerd zijn en er de ruimte voor geven. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat alle gremia van goede wil zijn en dat met de voorbereiding op de Omgevingswet er al veel initiatieven ontplooid zijn.

Dieperliggend heeft de Rekenkamer enkele hobbels ervaren. Zo worden bijvoorbeeld de kosten voor participatietrajecten vooraf niet begroot, waardoor achteraf de dekking uit allerlei potjes moet komen. Inwoners die contact zoeken met de gemeente kunnen hun idee kwijt, maar het is afhankelijk van de medewerker of er actie op volgt. Vaak is het gebrek aan tijd de reden dat het niet wordt opgepakt.

Tijdens de interviews kwam naar voren dat de gemeente participeert in een pilot van de VNG voor de invoering van een participatieverordening. Dit soort vooruitstrevende initiatieven bevestigt ons beeld dat er bij het ambtelijk apparaat veel enthousiasme leeft over de uitvoering van het vastgestelde beleid. Daarbij heeft de gemeenteraad op 30 september 2020 in haar vergadering budget vrijgemaakt voor participatie.

Tot slot merken we op dat het college via de actieve informatie de raad transparant op de hoogte houdt van de voortgang binnen projecten. De geplande evaluatie en de procesaanpak om te komen tot een Omgevingsvisie ademen ook een onderlinge open leerhouding.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag:

“Hoe geeft de gemeente Middelburg invulling aan het vastgestelde beleid en de ambities voor het samenspel tussen de gemeenschap en de gemeente en is deze invulling toekomstbestendig met inachtneming van de nieuwe wetgeving?”

Dat doen we door in de eerste paragraaf de onderliggende deelvragen te beantwoorden. De deelvragen zijn gekoppeld aan de normen die gaan over ambitie, beleidsontwikkeling en effectiviteit. De normen zijn als volgt gekwalificeerd:

Constatering	Kwalificatie
aan de norm is voldaan	geen verbetering nodig
aan de norm is deels voldaan	enige verbetering mogelijk
over de norm is informatie aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie of de informatie voldoet niet geheel aan de norm	veel verbetering mogelijk
over de norm is geen informatie aangetroffen of de informatie is onjuist, of de procedure/wet wordt niet nageleefd	niet meetbaar

Tenslotte voorzien we in paragraaf 5.2 de conclusies waarbij enige verbetering of veel verbetering mogelijk is waar nodig van aanbevelingen.

5.2 Conclusies op basis van de onderzoeksvragen

5.2.1 Conclusies over ambitie, visie en beleidsdoelstellingen

Deelvraag	Normen	Conclusie	Kwalificatie
1. Wat verstaan we onder participatie (definiëren van het begrip)?	De ambitie op het gebied van burgerparticipatie en overheidsparticipatie is vastgelegd.	De ambitie is vastgelegd in het werkprogramma van het college (2018-2022).	geen verbetering nodig
	De visie op het gebied van participatie met burgers is helder geformuleerd.	De visie is helder omschreven in het rapport "Participeren: Doen en leren!".	

	<p>De doelstellingen op het gebied van participatie zijn SMART geformuleerd.</p>	<p>Het college werkt aantoonbaar aan de doelen die in het werkprogramma zijn genoemd en zet concrete stappen. Door het beschikbaar stellen van middelen en de manier waarop het proces om te komen tot een omgevingsvisie wordt ingericht, constateert de Rekenkamer dat de raad, het college en de medewerker de wil hebben om gericht met participatie aan de slag te gaan.</p>	
--	--	---	--

5.2.2 Conclusies over beleidskader en instrumenten

Deelvraag	Normen	Conclusie	Kwalificatie
2. Welke wet- en regelgeving en beleidskaders zijn van toepassing op participatie?	Er is een beleidskader vastgesteld om de participatie tussen overheid en inwoners te vergroten.	De Participatiecode is vastgesteld en omarmd door de raad. De Code biedt heldere spelregels voor participatie.	geen verbetering nodig
3. Hoe is participatie vastgelegd in de gemeentelijke beleidsdocumenten en/of verordeningen?	Instrumenten voor het betrekken van inwoners bij planvorming voor gemeentelijk beleid zijn helder omschreven.	De gemeente kent verschillende instrumenten: de inspraak- en inspreekmogelijkheden, het opzetten van participatietrajecten.	geen verbetering nodig
	Instrumenten om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren zijn helder omschreven.	De gemeente past verschillende instrumenten toe om initiatieven uit de samenleving te stimuleren: wijkgericht werken, sociale media en de ingestelde adviesorganen. Informatie hierover is terug te vinden in nota's en op de internetsite van de gemeente.	

<p>7. Wat is de omvang van het budget voor participatie en hoe is dit budget gealloceerd?</p>	<p>Het budget is gealloceerd in de programma-begroting en verantwoording vindt plaats via de jaarrekening.</p>	<p>De uitgaven en beschikbare middelen voor participatie laten een versnipperd geheel zien, alsmede een versnipperde verantwoording.</p> <p>De Rekenkamer heeft geen richtlijnen aangetroffen die vooraf de financiële omvang voor het participatietraject duidelijk maakt.</p> <p>Hoewel via verschillende invalshoeken budget wordt vrijgemaakt voor participatie, heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het fonds, vernoemd in het werkprogramma 2018-2022 niet als zodanig tot wasdom gekomen is en zelfs slapend op een leeg kussen.</p>	<p>veel verbetering nodig</p>
---	--	---	-------------------------------

5.2.3 Conclusies over ervaringen en de effectiviteit van het beleid

Deelvraag	Normen	Conclusie	Kwalificatie
4. Welke activiteiten heeft de gemeente Middelburg de afgelopen jaren ondernomen op het gebied van participatie?	De omschreven instrumenten worden in de praktijk toegepast.	De Participatiecode biedt heldere spelregels om met participatie aan de slag te gaan. Er is veel enthousiasme voor dit onderwerp. Tegelijkertijd lijkt er onvoldoende verbinding tussen deze spelregels en de praktijk.	veel verbetering nodig
	Er is periodiek contact met inwoners over gerealiseerde participatietrajecten	We hebben geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat er periodiek contact is met inwoners over gerealiseerde participatietrajecten. Mogelijk zal de mate waarin nazorg plaats vindt onderdeel uitmaken van de evaluatie door Berenschot.	niet meetbaar
5. Wat gebeurt in gemeente Middelburg op het gebied van participatie die uit burgers zelf voort komt (maatschappelijke initiatieven)?	De doelen die met burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden beoogd, zijn in de praktijk gerealiseerd	De Rekenkamer is van mening dat insprekers te laat zijn als het raadsbesluit in de vergadering al voor ligt. Om die reden vragen wij ons af wat de waarde is van inspreken, als het slechts als formaliteit wordt toegepast. Participatie is geen onderdeel van een gemeenschappelijke professionele werkwijze. Het komt er als een apart spoor bij.	veel verbetering mogelijk

		<p>De kwaliteit van participatie is vooral een verantwoordelijkheid van de ambtenaar die het op zijn werktafel krijgt. Uit de interviews is gebleken dat er geen standaardprocedure is voor het omgaan met initiatieven van inwoners die spontaan binnen komen.</p> <p>Het bepalen van de omvang van de formatiesterkte en de bijbehorende begroting vinden in het kalenderjaar voorafgaand plaats (T-1). We hebben geconstateerd dat er in de formatie niet genoeg vrije ruimte is opgenomen om in te spelen op initiatieven uit de samenleving.</p> <p>In de basis wordt gewerkt aan vaardigheden, communicatie en professioneel werken met participatie. Zoals eerder geconcludeerd ziet de Rekenkamer veel enthousiasme, maar het vraagt nog veel energie om daadwerkelijk een omslag naar participatie te maken. Door het ontbreken van duidelijke uitvoeringskaders en financiële middelen komt de participatie nog niet geheel tot wasdom. Dit maakt 'frontlijnwerkers' kwetsbaar tijdens samenwerking met de samenleving. Zeker als sprake is van complexe opgaven met veel verschillende partijen, belangen en grote politieke gevoeligheid. Deels heeft dit te maken met onvoldoende investeringen in professionalisering van de ambtelijke organisatie op gebied van burgerparticipatie en samenwerking.</p>	
6. Wat betekent	De ervaringen met	De samenwerking binnen het gemeentehuis staat nog niet in	enige

<p>participatie voor de rol van de gemeente en de onderscheiden actoren (raad, college, burgemeester en ambtenaren)?</p>	<p>burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden periodiek gedeeld met de gemeenteraad</p>	<p>het teken van samenwerking met de samenleving. We hebben gemerkt dat nog niet alle ambtenaren zich voldoende bewust zijn van het feit dat inwoners ook vakbekwaam zijn of relevante (ervarings)kennis kunnen inbrengen. Van deze inbreng wordt beperkt gebruik gemaakt.</p> <p>De interne rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie is onvoldoende om als betrouwbare en slagvaardige samenwerkingspartner op te trekken. Dat lijkt een gevolg te zijn van het niet voorhanden zijn van een duidelijk en concreet uitvoeringskader, afgeleid van de participatiecode. Daar hebben spelers binnen en buiten het gemeentehuis last van. Tegelijkertijd vragen mondige, energieke en hoog gekwalificeerde participanten heel veel van de samenwerking met de gemeente. Daar komt bij dat de rol van de raad vaak niet helder is.</p> <p>Tot slot concludeert de Rekenkamer dat binnen de gehele gemeente men bewust is dat er een veranderingsproces plaats vindt, zeker ook in het licht van de nieuwe Omgevingswet. Tegelijkertijd is de houding van de gemeente over de hele linie nog niet wezenlijk veranderd, ook niet de rol en de houding van de raad. Zeker gezien de recente adviezen van de ROB.</p>	<p>verbetering mogelijk</p>
--	---	---	-----------------------------

5.4 Aanbevelingen

Er resteert nog één onderzoeksvraag die onbeantwoord is gebleven:

waar liggen in de periode 2021 – 2023 concrete kansen voor vernieuwing en verbetering op het gebied van participatie, zowel voor initiatiefnemers, ambtenaren, college en de gemeenteraad?

De Rekenkamer beveelt aan een uitvoeringskader te realiseren. Het uitvoeringskader is een afgeleide van de participatiecode en bedient alle actoren (raad, college, ambtenaren en inwoners). In het uitvoeringskader is tenminste aandacht voor:

1. *Het proces:*

Een zorgvuldig vormgegeven participatieproces betekent dat de gemeente expliciet maakt welk onderwerp het betreft, wie de belanghebbenden zijn en bij de beleids- en besluitvorming gastvrij en begripvol betrokken worden én op welke wijze het participatieproces wordt ingericht (zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden).

Iedere situatie is maatwerk, want participatie is maatwerk. Er bestaat geen blauwdruk voor. Tevens biedt dit rolverduidelijking binnen de vernieuwing als het gaat over participatie: verwachtingen, kaders, etc.

2. *De financiën:*

Alloceer de budgetten overzichtelijk onder één programma(onderdeel) t.b.v. het begroten en verantwoorden, of zorg in ieder geval dat inzichtelijk te maken is welke budgetten bestemd zijn voor participatie. Zo komt duidelijk tot uiting hoe een onderwerp behandeld wordt tijdens het participatietraject en welk budget daarvoor is.

3. *De formatie:*

Creëer voldoende formatieruimte in de capaciteitsplanning zodat de gemeente haar rol kan pakken binnen aangedragen maatschappelijke initiatieven uit de samenleving.

6 Wederhoor college van burgemeester en wethouders

(i.v.m. de planning is de niet-ondertekende versie van het wederhoor gebruikt)

Gemeente Middelburg			
Wijk en Bestuur			
Kanaalweg 3			
Postbus 6000			
4330 LA Middelburg			
Tel 14 0118			
Fax (0118) 623 717			
info@middelburg.nl			
www.middelburg.nl			
		Aan de Rekenkamer Middelburg	
		T.a.v. de heer ir. S.M. Hoven	
uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	bijlage(n)
		111821	
contactpersoon	doorkiesnummer	datum	datum verzending
Simon Jongepier	06-63964998		16 maart 2021
onderwerp			
Reactie college op Rekenkamerrapport Participatie			
Geachte heer Hoven,			
Wij hebben uw rapport 'Participatie, naar het samenspel tussen burgers en lokale overheid' ontvangen. Het is voor onze lerende organisatie een nuttig rapport. Wij zien uw rapport als een aansporing om op de ingeslagen weg verder te gaan. Door middel van deze brief gaan wij in op uw verzoek tot wederhoor op uw rapport.			
Algemene opmerkingen			
Het proces om te komen tot een goed werkende burgerparticipatie en overheidsparticipatie is uitdagend en vormt niet alleen voor Middelburg maar voor alle gemeenten in Nederland een opgave, die om ambitie maar ook inzet van capaciteit en middelen vraagt.			

Binnen de gemeente Middelburg zetten we al lange tijd in op burgerparticipatie door het betrekken van onze inwoners bij beleid en plannen. De laatste jaren zien we echter steeds complexere participatietrajecten ontstaan, waarbij het zoeken is naar een goede balans tussen de representatieve en de directe democratie. Hierbij hebben wij participatie benaderd vanuit de positie van een 'lerende organisatie'. Door te doen en leren kunnen we dit samenspel met de samenleving verbeteren. Dit is dan ook de reden dat we het belang onderschrijven van de evaluatierapporten van het bureau Berenschot, die onlangs zijn uitgebracht. Op deze rapporten geven wij afzonderlijk een reactie aan de gemeenteraad ter bespreking in de aprilvergadering van de gemeenteraad. Wij hebben begrepen dat het de bedoeling is dat uw rapport tegelijkertijd ook in deze raadsvergadering wordt besproken.

Vanuit het perspectief van een lerende organisatie vinden wij uw onderzoek een goede weerspiegeling die enerzijds de complexiteit van de ontwikkelingen laat zien en die anderzijds bouwstenen aandraagt voor het samen verder groeien in de transformatie. Ten aanzien van het participatiefonds merken wij op dat, hoezeer wij dat graag anders hadden gezien, het gelet op de financiële positie van de gemeente, nog niet mogelijk is gebleken om daar ook middelen voor vrij te maken. Overigens zal daar ook een visie aan ten grondslag moeten liggen zodat de middelen uit dit fonds bijvoorbeeld opgavengericht ingezet worden.

U concludeert dat er veel enthousiasme leeft binnen het ambtenarenapparaat en dat er in de basis wordt gewerkt aan professioneel werken met participatie. Dit onderschrijven wij. In het kader van organisatieontwikkeling hebben onze medewerkers een aantal jaar geleden trainingen gevolgd op het gebied van participatie. Mede in het kader van de Omgevingsvisie zijn we nu op zoek naar nieuwe cursussen die de medewerkers verder helpen in hun professionele rol in participatietrajecten. Ook zouden we nog meer willen investeren in ambtelijke capaciteit zodat nog beter ingespeeld kan worden op de initiatieven uit de samenleving. Hier speelt zoals u terecht constateert, het gebrek aan financiële middelen op dit moment een belangrijke rol.

Specifieke opmerkingen

Op pagina 3 wordt wijkgericht werken als een experiment aangeduid. Wijkgericht werken is echter geen experiment, maar maakt onderdeel uit van onze organisatiestructuur.

Op pagina 11 wordt opgemerkt dat zowel bij burgerparticipatie als bij overheidsparticipatie de rol van de overheid centraal staat. Juist bij overheidsparticipatie staat niet de overheid centraal maar de burger. Burgerinitiatieven zijn veelal vooraf niet bekend zodat daar op voorhand capaciteit en middelen voor beschikbaar zijn. Dit is anders bij burgerparticipatie waar het initiatief bij de gemeente ligt en er dus wel capaciteit en middelen zijn gealloceerd.

Op pagina 16 staat dat het hoofdoel van de evaluatie is om te leren evalueren. Dat klopt niet helemaal. Er zijn in feite twee doelen: ten eerste het evalueren van het participatiebeleid op basis van een aantal casussen en ten tweede het leren evalueren. Zodat we de cyclus 'Doen, leren, evalueren en evolueren' rondmaken.

Zoals bekend werken wij momenteel aan een nieuwe participatie- en inspraakverordening. Wij zullen uw opmerkingen en aanbevelingen meenemen bij de totstandkoming van deze verordening.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,

mr. A. van den Brink mr. H.M. Bergmann

7 Reactie Rekenkamer Middelburg

Specifieke opmerkingen college	Reactie Rekenkamer
Op pagina 3 wordt wijkgericht werken als een experiment aangeduid. Wijkgericht werken is echter geen experiment, maar maakt onderdeel uit van onze organisatiestructuur.	Deze opmerking hebben we verwerkt in de tekst.
Op pagina 11 wordt opgemerkt dat zowel bij burgerparticipatie als bij overheidsparticipatie de rol van de overheid centraal staat. Juist bij overheidsparticipatie staat niet de overheid centraal maar de burger. Burgerinitiatieven zijn veelal vooraf niet bekend zodat daar op voorhand capaciteit en middelen voor beschikbaar zijn. Dit is anders bij burgerparticipatie waar het initiatief bij de gemeente ligt en er dus wel capaciteit en middelen zijn gealloceerd.	Deze opmerking hebben we verwerkt in de tekst.
Op pagina 16 staat dat het hoofddoel van de evaluatie is om te leren evalueren. Dat klopt niet helemaal. Er zijn in feite twee doelen: ten eerste het evalueren van het participatiebeleid op basis van een aantal casussen en ten tweede het leren evalueren. Zodat we de cyclus 'Doen, leren, evalueren en evolueren' rondmaken.	Deze opmerking hebben we verwerkt in de tekst.

Bijlage I: Geïnterviewde personen

<u>Naam</u>	<u>Functie</u>
Mevrouw Veroude	Bestuursadviseur
Mevrouw Haarhuis	Communicatieadviseur
Mevrouw De Schipper	Afdelingshoofd Samenleving
De heer Van Kooten	Afdelingshoofd Wijk & Bestuur
De heer Bergmann	Burgemeester
Mevrouw Van Doorn	Wethouder, portefeuillehouder participatie
De heer Louws	Raadslid
De heer Moens	Raadslid